



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2018

«Il procedimento legislativo ordinario  
in prospettiva comparata»

a cura di

Paolo Caretti, Massimo Morisi e Giovanni Tarli Barbieri

*giugno 2018*



## Sommario

Introduzione alla Ricerca	I-VIII
I. L'Italia	1-132
II. La Francia	133-252
III. La Spagna	253-352
IV. La Germania	353-478
V. L'Unione europea	479-575



# III

## La Spagna

di

Carla Amaddeo

Andrea Fiorentino

Irene Grifò

Domenico Marrello

Giulia Signori

Raffaele Terreo

**SOMMARIO: 1. Il procedimento legislativo ordinario ai sensi della Costituzione spagnola e dei Regolamenti del Congreso de los Diputados e del Senado** – 1.1. Introduzione – 1.2. Iniziativa legislativa e discussione generale preliminare del *projecto* e della *proposición de ley* – 1.3. L'esame in Commissione al *Congreso* – 1.4. La seconda lettura al *Senado*: il modello spagnolo di bicameralismo differenziato. – 1.5. Approvazione definitiva da parte del *Congreso*, sanzione e promulgazione della *ley*. – 1.6. Una riflessione sul rapporto tra *ley* e *ley orgánica* – **2. Il procedimento decentrato in Commissione e i procedimenti legislativi abbreviati fra teoria e prassi parlamentare** – 2.1. Il procedimento decentrato in Commissione – 2.1.1. La disciplina costituzionale e i suoi antecedenti – 2.1.2. Lo sviluppo delle prescrizioni costituzionali nei Regolamenti e nella prassi – 2.1.3. Considerazioni finali – 2.2. I procedimenti d'urgenza – 2.3. Il procedimento in lettura unica – **3. Il Governo nel procedimento legislativo ordinario** – 3.1. Introduzione – 3.2. Le disposizioni costituzionali e regolamentari che disegnano il ruolo dell'Esecutivo nel procedimento legislativo ordinario – 3.3. La proiezione dell'art. 97 CE nell'esercizio della funzione legislativa: il potere del Governo di direzione della politica nazionale tramite i *projectos de ley* e le facoltà di intervento nel procedimento. – 3.3.1. L'*iter* dell'iniziativa del Governo: dall'elaborazione degli *anteproyectos* al potere di ritiro. – 3.3.1.1. Le fasi antecedenti all'ingresso dei *projectos* nelle Camere: la decisione pre-legislativa, l'elaborazione dell'*anteproyecto*, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. – 3.3.1.2. Le manifestazioni della rilevanza dell'iniziativa legislativa del Governo attraverso il procedimento parlamentare dei *projectos* 3.3.2. Le facoltà di intervento nei procedimenti di iniziativa non governativa – 3.4. Considerazioni conclusive. I fattori di legittimazione del protagonismo del Governo e dell'impronta maggioritaria nel contesto della funzione legislativa. – **4. L'opposizione parlamentare spagnola: un fantasma nel procedimento legislativo.** – 4.1. Quale opposizione in Spagna? Le opportunità delle minoranze alla luce del sistema elettorale spagnolo ed il cortocircuito odierno. – 4.2. L'opposizione: le fonti e gli strumenti contro la maggioranza parlamentare – **5. Il sistema di valutazione e di controllo della qualità della legislazione** – 5.1. La qualità e la valutazione della legge come esigenza dell'ordinamento – 5.2. Il principio di *seguridad jurídica* nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale – 5.3. La *exposición de motivos* e gli *antecedentes necesarios* – 5.4. Le tappe dell'evoluzione della tecnica normativa e della qualità della legislazione – 5.4.1. *Le directrices de técnica normativa* – 5.4.2. I principi di buona legislazione – 5.5. I soggetti responsabili della qualità normativa delle proposte di legge del Governo – 5.6. L'analisi di impatto della regolazione – 5.6.1 La memoria di analisi di impatto normativo – 5.6.2 La valutazione *ex post* come strumento a tutela del circuito economico e del sistema democratico – **6. Gli apporti esterni al procedimento legislativo tra valutazione e rappresentanza di interessi** – 6.1. Gli spazi di intervento e partecipazione nelle varie fasi del procedimento legislativo – 6.2. Meccanismi consultivi nella fase dell'iniziativa – 6.3. I nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini nell'elaborazione dei *projectos de ley* del Governo – 6.4. La partecipazione della società civile nella fase centrale del procedimento legislativo – **7. Considerazioni conclusive.**

## 1. IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO AI SENSI DELLA COSTITUZIONE SPAGNOLA E DEI REGOLAMENTI DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS E DEL SENADO

di Raffaele Terreo

### 1.1. Introduzione

La Costituzione spagnola del 1978 (di seguito CE) attribuisce (art. 66, comma 2) l'esercizio della *potestad legislativa* alle *Cortes Generales*, organo composto da *Congreso de los Diputados* e *Senado* che, complessivamente inteso – e quindi transcendendo le proprie

parti, ossia i singoli parlamentari – rappresenta il popolo spagnolo nella sua totalità<sup>1103</sup>. Quest'ultimo formula le proprie plurali volontà e le manifesta nelle forme che la *Constitución* gli consente – su tutte quelle previste dall'art. 6 sui partiti e dall'art. 23 sulla partecipazione alla cosa pubblica, entrambi strettamente raccordati al pluralismo politico di cui all'art. 1, comma 1 – per addivenire alla formazione di un'unica volontà nazionale, giuridica, politica all'interno dell'organo rappresentativo e nella forma della *ley*, cui la Costituzione dedica il Capitolo II del Titolo III (artt. 81-92). In questa *sedes materiae* trovano spazio per la verità anche le norme costituzionali sulle *leyes orgánicas* e quelle che disciplinano l'attività normativa del Governo nelle forme della delega legislativa e della decretazione d'urgenza. Tuttavia queste norme esulano dal nostro studio, il cui oggetto è invece costituito dalle fasi preordinate all'approvazione della legge *ordinaria* nell'ordinamento spagnolo: fasi che analizzeremo in quanto scansioni temporali e procedurali in sé concluse e isolate all'interno dell'unitario, complesso ciclo del procedimento legislativo<sup>1104</sup>, ciascuna delle quali costituendo un distinto momento di deliberazione da parte di un organo specifico in merito al testo risultante dall'iniziativa, progressivamente modificato lungo la fase centrale e interamente parlamentare del procedimento e sottoposto infine – dopo la decisione finale – alla fase integrativa dell'efficacia, interamente extra-parlamentare.

Guarderemo, come è ovvio, al dato costituzionale ma soprattutto al Regolamento del *Congreso* (artt. 108-129 RC) e al Regolamento del *Senado* (artt. 104-128 RS), cui la *Constitución* ha lasciato la disciplina di dettaglio del procedimento legislativo *común* – come è definito dal primo – o *ordinario* – come è definito dal secondo.

## 1.2. Iniziativa legislativa e discussione generale preliminare del proyecto e della proposición de ley

Il primo comma dell'art. 87 CE attribuisce a Governo, *Congreso* e *Senado* la titolarità dell'iniziativa legislativa<sup>1105</sup>, ossia «l'atto mediante il quale il procedimento legislativo è obbligatoriamente attivato o mediante il quale si apre la sua fase costitutiva»<sup>1106</sup>: la dottrina spagnola prevalente condivide infatti l'idea di Carré de Malberg secondo cui l'iniziativa legislativa non sarebbe parte integrante del procedimento legislativo ma ne costituirebbe

---

<sup>1103</sup> In questo modo si spiega peraltro l'attributo «*Generales*»: solo le *Cortes* sono deputate a rappresentare il popolo spagnolo nella sua *generalità*, in quanto la Costituzione prevede l'esistenza di altre Assemblee elettive chiamate a rappresentare non *tutti* i cittadini dello Stato, ma specificamente le popolazioni delle Comunità autonome. Cfr. F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *Artículo 66*, in M. RODRIGUEZ-PIÑERO – BRAVO-FERRER, in M.E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución española*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 1324.

<sup>1104</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 223.

<sup>1105</sup> È vero che i due commi successivi attribuiscono anche alle Assemblee delle Comunità autonome e ai cittadini la facoltà di attivare il procedimento legislativo, ma non si tratta di una iniziativa «*piena*», bensì della facoltà di presentare una proposta al Governo o al *Congreso*. Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000, p. 74 ss. Per questo motivo, focalizzeremo il nostro studio sul procedimento legislativo che si dipana dall'iniziativa governativa e da quella parlamentare.

<sup>1106</sup> M. ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986, cit., p. 288 (trad. nostra).

una condizione preliminare (se pur essenziale)<sup>1107</sup>, che, una volta soddisfatta, dà perciò inizio alla fase centrale del procedimento, quella costitutiva.

Il prodotto dell'iniziativa del Governo, ossia il *proyecto de ley*, gode di *priorità* ai sensi dell'art. 89, comma 1, CE: la *ratio* di tale disposizione si rinviene nell'attribuzione della funzione di direzione politica al Governo (art. 97 CE), che si avvale della normazione quale strumento essenziale per realizzare il proprio programma politico. È vero che la Costituzione attribuisce alle *Cortes* la potestà legislativa, ma senza dubbio il Governo la orienta, ne fissa gli obiettivi e ne predetermina i contenuti, configurandosi come «*primus movens* del sistema parlamentare»<sup>1108</sup>. Ciò è tanto vero, che nella prassi si è consolidata una netta predominanza delle leggi di iniziativa governativa su quelle di iniziativa parlamentare, che certamente trova la sua ragion d'essere nella necessità di dirigere la politica nazionale ed estera e – con riferimento soprattutto alle prime legislature – nella necessità di stabilizzare un ordinamento democratico di recente costituzione, in unione con gli altri strumenti (delega e decretazione d'urgenza) che la Costituzione spagnola prescrive. Tale predominanza è inoltre strettamente correlata a contingenze politiche favorevoli e ad un quadro dei rapporti di forza maggioranza-opposizione all'interno della sede parlamentare che consenta all'Esecutivo di condurre in maniera incisiva la propria azione politica. Tuttavia è chiaro che, qualunque siano le ragioni che muovono l'azione normativa del Governo, è senz'altro l'art. 89, comma 1, CE – unitamente alle norme regolamentari che hanno recepito questa disposizione e ne hanno dato coerente seguito nella disciplina delle varie fasi del procedimento legislativo – a legittimare la percorrenza da parte del Governo di una sorta di *binario preferenziale* nella normazione ordinaria: ciò si riverbera – in termini pratici – sulla netta prevalenza numerica dei progetti di legge di iniziativa governativa approvati – dalla I legislatura ad oggi – rispetto alle proposte di legge di iniziativa parlamentare approvate; e tale dato appare ancora più interessante se si considera che – nella prassi – il numero di proposte di legge di iniziativa parlamentare *presentate* si è sempre rivelato di gran lunga maggiore rispetto a quello dei *proyectos* di iniziativa governativa *presentati*. Quest'ultimi sono venuti quindi caratterizzandosi per un maggiore *tasso di successo*, evidentemente riconducibile – *in primis* – alle facilitazioni che le norme riconoscono – *ab initio* – al procedimento che conduce alla loro approvazione.

La lettura dei dati appare in questo senso eloquente:

Tab. 1 – *Leggi per iniziativa (governativa e parlamentare), I-XII legislatura:*

	I <sup>a</sup> (1979- 1982)	II <sup>a</sup> (1982- 1986)	III <sup>a</sup> (1986- 1989)	IV <sup>a</sup> (1989- 1993)	V <sup>a</sup> (1993- 1996)	VI <sup>a</sup> (1996- 2000)	VII <sup>a</sup> (2000- 2004)	VIII <sup>a</sup> (2004- 2008)	IX <sup>a</sup> (2008- 2011)	X <sup>a</sup> (2011- 2015)	XII <sup>a</sup> (2016- )
<b>Governo</b>	235	180	108	101	112	172	173	140	120	160	8
<b>Cortes</b>	29	17	13	19	35	32	18	21	19	6	5

Fonti: per le legislature I, II, III, IV e V: P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución*

<sup>1107</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, CNRS Éditions, Parigi, 1920-1922, p. 379.

<sup>1108</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 288 (trad. nostra).

*española de 1978*, p. 83; per le legislature VI, VII, VIII, IX e X: CAMERA DEI DEPUTATI - OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Vol. secondo*, Roma, p. 583; per la legislatura XII (in corso quando si scrive): nostra elaborazione dei dati relativi alle leggi approvate, riportati su *www.congreso.es* (ultima consultazione: 11 aprile 2018). Nella XI legislatura non sono state approvate *leyes*.

Il *proyecto* deve essere presentato al *Congreso* (art. 88 CE) in quanto Camera politica che accorda la propria fiducia al Presidente del Governo e al suo programma (art. 99, commi 2 e 3, CE), e deve essere accompagnato da una sorta di preambolo contenente i motivi del progetto e le relazioni di accompagnamento (artt. 88 CE e 109 RC) al fine di dotare le *Cortes* di tutte le informazioni necessarie per esprimersi su di esso<sup>1109</sup>. Una volta pubblicato e trasmesso alla Commissione competente, iniziano a decorrere i quindici giorni in cui deputati e gruppi parlamentari possono presentare emendamenti scritti; tale facoltà costituisce una sorta di garanzia a tutela dell'organo rappresentativo investito della potestà legislativa, atta a controbilanciare la priorità di cui godono i *proyectos*<sup>1110</sup>. Gli emendamenti possono essere *de totalidad* ovvero *al articulado*. I primi possono essere presentati solo dai gruppi<sup>1111</sup>, si riferiscono ai principi ispiratori del progetto e chiedono la restituzione del testo (*devolución*) al Governo ovvero la sua sostituzione con un testo alternativo, comportando l'avvio di un *debate de totalidad*, ossia di una discussione generale in Assemblea che si conclude con una votazione sugli *enmiendas a la totalidad* a cominciare da quelli che propongono la *devolución* del testo: se approvati, quest'ultimo torna al Governo; se respinti – come solitamente accade nella prassi – l'*iter* prosegue in Commissione<sup>1112</sup>, sede deputata all'esame della seconda tipologia di emendamenti, quelli ai singoli articoli del *proyecto*, che possono essere soppressivi, modificativi o aggiuntivi.

Anche nel caso della *proposición de ley*, ossia la proposta di legge di iniziativa di quindici deputati (venticinque senatori nell'altro ramo delle *Cortes*) ovvero di un gruppo parlamentare, la fase di discussione e votazione in Commissione è preceduta da una discussione generale in Assemblea, in questo caso finalizzata alla *toma en consideración* della proposta, ossia una sorta di giudizio preliminare che funge da *filtro* che il raccordo maggioranza-Governo può adoperare per arrestare sul nascere l'*iter* di una proposta considerata non prioritaria ovvero non opportuna<sup>1113</sup>. Il Governo è chiamato ad esprimere il proprio parere, che non è obbligatorio né vincolante: trascorsi trenta giorni senza che esso sia stato espresso, la *proposición* è iscritta comunque all'ordine del giorno

---

<sup>1109</sup> Tuttavia, se ne è privo, il procedimento legislativo non è invalidato: è quanto ha stabilito il *Tribunal Constitucional* nella sent. n. 108/1986.

<sup>1110</sup> Priorità cui è complementare la facoltà per il Governo di ritirare il *proyecto* in qualunque momento purché prima dell'approvazione definitiva (artt. 128 RC e 127 RS), in quanto è solo con l'approvazione – in assenza di *toma en consideración* – che una Camera fa suo un *proyecto*.

<sup>1111</sup> Nella prassi da quelli di opposizione, come strumento ostruzionistico a un *proyecto* di iniziativa governativa che si suppone sostenuto dalla maggioranza della Camera bassa.

<sup>1112</sup> Come anche nel caso di approvazione di emendamento *a la totalidad* che proponga un testo alternativo, trasmesso di conseguenza alla Commissione competente.

<sup>1113</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, p. 299. La *toma en consideración* non è invece prevista per il progetto di legge di iniziativa governativa in quanto il rapporto fiduciario sussistente tra *Congreso* e Governo sottintende la *necessità* del *proyecto*.

dell'Assemblea<sup>1114</sup>, ove prima si dà lettura dell'eventuale parere del Governo e poi inizia la discussione generale che si svolge secondo le stesse modalità del *debate de totalidad* dei *proyectos*. Si conclude infatti con una votazione che in caso di esito positivo comporta che la *proposición* sia ufficialmente *presa en consideracione*<sup>1115</sup> e trasmessa alla Commissione competente per il prosieguo dell'*iter*. Ciò è quanto accade in caso di iniziativa legislativa parlamentare attivata in seno al *Congreso*: se invece essa ha luogo al *Senado*, il Regolamento prevede la possibilità di presentare – dopo la *proposición* originaria – nuove proposte di legge sul medesimo oggetto/materia, e tutte vengono sottoposte a dibattito e votazione fino a giungere all'approvazione di una sola di esse che si considera per ciò stesso *tomada en consideracione* ed è esonerata dalla *toma* da parte della Camera bassa, per evitare un'inutile duplicazione dell'istituto.

Tornando al *Congreso*, la proposta è poi sottoposta alla presentazione delle due tipologie di emendamenti di cui si diceva; tuttavia, tra quelli *de totalidad* sono esclusi quelli di restituzione del testo al Governo. Una parte della dottrina ha perciò posto in correlazione l'istituto della *toma en consideracione* – della proposta – con quello della *devolucion* – del progetto – in quanto entrambi costituirebbero una sorta di «barriera all'ingresso» per la potenziale legge; tuttavia è stato fatto correttamente notare che la *toma en consideracione* è obbligatoria, «*constituye un requisito de procedibilidad, conditio sine qua non affinché una proposición inizi il suo percorso*»<sup>1116</sup>, mentre la restituzione del testo al Governo è subordinata all'effettiva presentazione di tale tipologia di emendamento, ragion per cui si può considerare più *agevole* il percorso del *proyecto* del Governo, che peraltro – si badi bene – non è neppure soggetto alla *toma en consideracione*: tutto ciò è coerente con la priorità di cui esso gode ai sensi della norma costituzionale.

Ad ogni modo, da questo momento *proyecto* e *proposición* seguono lo stesso *iter*, a partire dalla fase del dibattito in Commissione; ne daremo conto nei prossimi paragrafi, analizzando quello che ha luogo al *Congreso*: è infatti in quella sede che prosegue la discussione in caso di *proyecto* di iniziativa del Governo (che – lo ricordiamo – deve essere obbligatoriamente presentato al *Congreso*), mentre per quanto riguarda le *proposiciones* di iniziativa parlamentare si è osservata nella prassi una netta prevalenza dell'iniziativa della Camera bassa su quella del *Senado*, probabilmente in quanto Camera politica in cui è particolarmente rilevante il raccordo maggioranza-Governo.

### 1.3. L'esame in Commissione al Congreso

L'*iter* in Commissione inizia con la costituzione al suo interno di una *Ponencia*, organo collegiale incaricato di preparare il dibattito della Commissione stessa. Nella prassi, la

---

<sup>1114</sup> Ciò che può bloccarla sul nascere è semmai il «*veto*» posto dal Governo nel caso in cui ritenga che la proposta comporti un aumento delle spese o una riduzione delle entrate (art. 134, c. 6, CE), facoltà concessa al Governo anche qualora tale previsione sia inclusa in un emendamento ad un *proyecto* (art. 111 RC).

<sup>1115</sup> Per una parte della dottrina, è da questo momento che la proposta è fatta propria dal *Congreso* o dal *Senado* e si può parlare ufficialmente di esercizio dell'iniziativa legislativa parlamentare (e difatti, ai sensi degli artt. 129 RC e 109 RS, la *proposición* può essere ritirata soltanto *prima* della *toma en consideracione*).

<sup>1116</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, cit., p. 70 ss. (trad. nostra).

*Ponencia* si compone di esponenti di *tutti* i gruppi rappresentati nel *Pleno*, aspetto che – unito al carattere collegiale, al funzionamento informale e alla non pubblicità dei lavori – ha conferito all’organo un connotato più politico che tecnico (contrariamente al modello del relatore unico) e di conseguenza un discreto grado di autonomia dalla Commissione stessa, sia a livello strutturale che funzionale<sup>1117</sup>. La *Ponencia* redige l’*informe*, una sorta di relazione introduttiva che propone alla Commissione di accettare *in toto* il testo originario del progetto o della proposta ovvero – più spesso – propone l’accoglimento degli emendamenti presentati e trasmette quindi alla Commissione, per il dibattito, un testo di fatto alternativo a quello iniziale<sup>1118</sup>. La Commissione procede quindi alla discussione articolo per articolo e all’esame degli emendamenti *al articulado*: sono sempre ammessi quelli di natura formale; sono ammessi emendamenti sostitutivi di quelli già presentati in precedenza se più vicini all’articolo in discussione; gli emendamenti respinti possono essere riproposti in Assemblea su richiesta dei gruppi (solo al *Congreso*).

Terminate discussione e votazioni, la Commissione produce una relazione (*dictamen*) che accompagnerà il testo-base in Assemblea, insieme ad eventuali relazioni di minoranza (*votos particulares*). L’esame da parte del *Pleno* si apre con un dibattito su cui il Titolo del Regolamento dedicato al procedimento legislativo poco dice, facendo dunque valere la norma generale per cui è il Presidente, sentita la *Junta de Portavoces* (omologa della Conferenza dei capigruppo italiana)<sup>1119</sup>, a organizzarlo e ad ampliare o ridurre il numero e il tempo degli interventi a disposizione dei gruppi parlamentari e dei deputati a seconda dell’importanza della discussione (art. 73, comma 2, RC). La votazione procede articolo per articolo o – se la particolare complessità del testo lo richiede – per materie, gruppi di articoli o gruppi di emendamenti; in questa fase sono ammessi – se formalmente richiesto dai gruppi – sia gli emendamenti respinti in Commissione sia nuovi emendamenti *in voce* sostitutivi di quest’ultimi, purché si avvicinino di più al testo approvato in Commissione e nessun gruppo si opponga alla loro introduzione (contestualmente, gli emendamenti precedenti devono essere ritirati). Per queste ragioni, il testo approvato dalla Commissione è di fatto un testo quasi blindato, difficilmente modificabile dal *Pleno*<sup>1120</sup>. A meno che il testo non ritorni in Commissione per essere armonizzato, l’Assemblea lo approva in votazione unica e lo trasmette al *Senado*.

#### 1.4. La seconda lettura al Senado: il modello spagnolo di bicameralismo differenziato.

---

<sup>1117</sup> P. GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, *Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 12/1987, p. 243 ss.

<sup>1118</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 59/2003, p. 205. Al *Senado* (vd. *infra*) il testo proposto della *Ponencia* è invece sottoposto a votazione: se approvato, è inglobato nella relazione di accompagnamento al testo in Assemblea; se respinto, si passa alla votazione degli emendamenti; se anche questi sono respinti, la *Ponencia* è chiamata a redigere un nuovo testo (art. 116, c. 2, RS).

<sup>1119</sup> La *Junta* è un organo previsto dai Regolamenti di ciascuna Camera (art. 39 RC; artt. 43-44 RS), composto dai *Portavoces* di tutti i gruppi parlamentari e presieduta dal Presidente dell’Assemblea. La sua funzione principale è quella di stabilire l’ordine del giorno della Camera di riferimento; più in generale, la *Junta* è «oida» da altri organi quando questi debbano assumere decisioni in relazione a vari e ordinari momenti della vita parlamentare.

<sup>1120</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 310.

Il *Senado* è chiamato ad esprimersi entro due mesi dalla ricezione del testo (art. 90, comma 2, CE), termine che si riduce a venti giorni nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal *Congreso* (art. 90, comma 3, CE). La dichiarazione d'urgenza – sulla quale si rinvia *infra*, § I.2.2. – costituisce un'ulteriore garanzia procedurale a favore del Governo nel procedimento legislativo, che ne facilita l'esercizio della funzione costituzionale di direzione politica<sup>1121</sup>. Entro il termine canonico dei due mesi, il *Senado* può porre – tramite messaggio motivato – il proprio veto al testo ovvero emendarlo (art. 90, comma 2, CE): si tratta dei due meccanismi attraverso i quali la Camera alta spagnola partecipa al procedimento legislativo. Tuttavia, la dottrina spagnola prevalente ritiene che il *Senado* debba essere considerato co-legislatore anche quando non apponga veti e non presenti emendamenti al testo approvato dal *Congreso*, in ragione non soltanto dell'art. 66, comma 2, CE, ma anche delle disposizioni regolamentari che richiedono una esplicita e necessaria approvazione del testo da parte della Camera alta<sup>1122</sup>: per dirla con le parole di García-Escudero Márquez, «*il progetto approvato dal Congreso è un atto imperfetto e dalla validità claudicante, che necessita, per diventare legge, di un atto integrativo costituito dall'approvazione del Senado, che configura una nuova base volitiva. Da ciò non si può concludere che il progetto approvato dal Congreso diventi, sic et simpliciter, legge se il Senado non pone il veto e non propone emendamenti*»<sup>1123</sup>, né che, in assenza anche dell'approvazione espressa, operi una sorta di *silenzio assenso* che sottintenda una volontà legislativa presunta da parte del *Senado*.

Tuttavia si consideri che, per il Giudice delle Leggi, la Camera alta non sarebbe da considerarsi pienamente co-legislatrice, bensì sarebbe legittimata ad intervenire su un progetto o una proposta approvati dal *Congreso esclusivamente* nelle due modalità prescritte dalla Costituzione, ragion per cui un testo né emendato né *vetato* non richiederebbe l'approvazione esplicita da parte del *Senado*: tale interpretazione restrittiva dell'art. 90, comma 2, CE non consente però di risolvere il contrasto tra tale lettura del bicameralismo spagnolo e le norme regolamentari sopra richiamate, che richiedono l'approvazione espressa del *Senado*.

Ad ogni modo, una volta ricevuto e pubblicato il testo approvato dal *Congreso*, esso è assegnato dalla *Mesa* del *Senado* o dal suo Presidente alla Commissione competente, e iniziano a decorrere i dieci giorni (quindici su richiesta di almeno venticinque senatori) entro i quali possono essere presentate proposte di veto ed emendamenti; se ciò non accade, il testo approvato dal *Congreso* viene trasmesso direttamente al *Pleno*, dove è posto in votazione e, se approvato, trasmesso al Re per la sanzione (entro quindici giorni dall'approvazione<sup>1124</sup>), la promulgazione e la pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado*. Se invece è proposto il veto e/o sono presentati emendamenti, inizia un *iter* che è quasi del tutto identico a quello del *Congreso* in prima lettura e che – si badi bene – si svolge nel

---

<sup>1121</sup> E. ARANDA ÁLVAREZ, *Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 39/1996, p. 167

<sup>1122</sup> Artt. 106, c. 1; 107, c. 3; 118; 126 RS. Eloquente è in particolare l'art. 106, c. 1, RS, che statuisce che «La Camera ha un termine di due mesi, dal giorno della ricezione del testo, per approvarla espressamente o, per mezzo di un messaggio motivato, opporre il suo veto o introdurre emendamenti» (trad. nostra).

<sup>1123</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *Homenaje académico a M. Fraga Iribarne*, Fundación Cánovas del Castillo, Madrid, 1997, p. 649 ss. (trad. nostra).

<sup>1124</sup> Art. 91 CE.

modo che ci accingiamo a descrivere anche quando è il *Senado* ad esercitare l'iniziativa legislativa<sup>1125</sup>: viene innanzitutto designata la *Ponencia* che redige l'*informe*; questo è trasmesso alla Commissione che, sulla sua scorta, è incaricata di redigere il *dictamen*; inizia il dibattito in Commissione che verte, prima di tutto, sulle eventuali proposte di veto e, in secondo luogo, sugli emendamenti al testo (ammettendo durante la discussione quelli di coordinamento formale e quelli che determinano un maggior avvicinamento al testo dell'articolo in discussione); una volta chiuso il dibattito (su proposta del Presidente della Commissione e in seguito a deliberazione di almeno dieci senatori o di un gruppo) si pone in votazione il testo proposto della *Ponencia* che, se approvato, è inglobato nel *dictamen* e trasmesso al *Pleno* (insieme ad eventuali *votos particulares* che ripropongano emendamenti respinti in Commissione o addirittura il testo originario del progetto o della proposta di legge). In Assemblea è anzitutto illustrato il *dictamen*, dopodiché si procede alla discussione sulle proposte di veto (potendo raggrupparsi quelle simili) e, se una di queste è approvata a maggioranza assoluta, la seconda lettura del *Senado* è conclusa e si trasmette il testo al *Congreso*; in proposito, tuttavia, si deve sottolineare che – soprattutto fino alla VIII legislatura (2004-2008) – il *Senado* nella prassi ha frapposto il veto in relativamente poche occasioni, sia perché generalmente i rapporti di forza parlamentari tendevano ad essere simili in entrambi i rami delle *Cortes*, sia perché vi era – e permane tuttora – la convinzione che il rifiuto frontale di un'iniziativa legislativa potesse indebolire la Camera alta: questo perché mentre l'approvazione degli emendamenti agli articoli richiede che il Congresso si pronunci su ciascuno di essi – cosa che facilita le possibili negoziazioni – il veto non consente di introdurre alcun cambiamento nel testo approvato dal Congresso.

Tornando al procedimento, in caso di veto apposto dal *Senado* il testo – si diceva – torna al *Congreso*, mentre qualora non vi siano proposte di veto ovvero esso venga respinto, il dibattito in Assemblea al *Senado* prosegue, avendo per oggetto ciascun articolo del *dictamen* a partire da quelli a cui si riferiscono eventuali *votos particulares*; inoltre, possono essere presentate e sottoposte a votazione proposte di modifica del *dictamen* che ripropongano il contenuto di *votos particulares* (purché siano formulate dalla maggioranza dei *Portavoces* dei gruppi che comprendono la maggioranza dei senatori, ovvero da tutti i *Portavoces*). In ogni caso, entro due mesi l'esame del testo deve essere concluso.

Alla luce del breve tempo a sua disposizione per porre il veto ovvero modificare il testo proveniente dall'altra Assemblea, ma soprattutto in virtù della facilità procedurale con cui quest'ultima può in seguito superare sia il veto che gli emendamenti<sup>1126</sup>, appare evidente che il Senato operi come una semplice Camera di riflessione o di seconda lettura, e che di conseguenza non appaia in grado di fare da contrappeso alla Camera bassa né tantomeno di garantire le competenze degli enti regionali all'interno del bicameralismo spagnolo<sup>1127</sup>. Quest'ultimo aspetto, in particolare, è stato – ed è ancora oggi – molto dibattuto in dottrina,

---

<sup>1125</sup> Ciò accade di norma (art. 74, c. 2, CE) per le proposte di legge volte ad autorizzare accordi di cooperazione tra le Comunità autonome (art. 145, c. 2, CE) e a ripartire il Fondo di compensazione territoriale (art. 158, c. 2, CE), mentre per le proposte di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali l'*iter* deve iniziare obbligatoriamente al *Congreso* (art. 94, c. 1, CE). Per il resto, ai sensi della norma costituzionale l'iniziativa parlamentare può essere esercitata indifferentemente dalle due Camere.

<sup>1126</sup> Tratteremo questo aspetto nel prossimo paragrafo.

<sup>1127</sup> M. IACOMETTI, *La Spagna*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009, p. 242 ss.

oltre che oggetto di numerose proposte di riforma costituzionale tese a valorizzare la funzione di rappresentanza territoriale che la Costituzione attribuisce al *Senado* (art. 69, comma 1, CE), configurandolo – ad esempio – come Camera di prima lettura per le iniziative legislative in materia di Comunità Autonome, riconoscendogli un intervento più incisivo nel procedimento legislativo qualora sia proprio la Camera alta ad esercitare l’iniziativa parlamentare e tali proposte di legge abbiano una rilevante incidenza autonoma o locale, ovvero qualora l’iniziativa sia esercitata dalle Assemblee delle Comunità Autonome.

### 1.5. *Approvazione definitiva da parte del Congresso, sanzione e promulgazione della ley.*

In caso di veto apposto dal *Senado*, al *Congreso* ha inizio un *debate de totalidad* nel *Pleno*, al termine del quale è posto in votazione il testo originariamente approvato dalla Camera bassa: il veto risulterà respinto in caso di approvazione del testo a maggioranza assoluta; se non si raggiunge tale consenso in Assemblea, il testo è sottoposto a nuova votazione trascorsi due mesi dalla prima: se il testo è approvato a maggioranza semplice, il veto è respinto e il progetto approvato, in caso contrario il testo è definitivamente respinto<sup>1128</sup>. Qualora invece il dibattito al *Senado* si sia concluso con l’approvazione da parte del *Pleno* di un *dictamen* che abbia apportato modifiche al testo approvato dal *Congreso*, quest’ultimo, in terza lettura e seguendo – come nel caso di apposizione del veto – una procedura esclusivamente assembleare<sup>1129</sup>, sottopone quegli emendamenti a discussione e votazione, incorporando nel testo quelli approvati e cassando quelli respinti, in entrambi i casi a maggioranza semplice<sup>1130</sup>.

Il testo, nella sua forma definitiva, viene infine trasmesso al Re per la sanzione, la promulgazione e la pubblicazione sul *Boletín Oficial del Estado*, per poi entrare in vigore dopo venti giorni da quest’ultima (art. 2, comma 1, *Código Civil*). La previsione costituzionale della sanzione costituisce un mero retaggio del costituzionalismo monarchico spagnolo<sup>1131</sup>: di certo il Re non può impedire o ritardare la promulgazione della legge, alterarne il contenuto, né assumersene la responsabilità – che spetta a chi controfirma i suoi atti, ossia nel caso della legge e degli aventi forza di legge il Presidente del Governo (art. 64, commi 1 e 2, CE); semmai il Monarca, in qualità di Capo dello Stato, formalizza il proprio assenso al contenuto della legge e alla forma in cui è stata approvata, per cui nei fatti la sanzione viene a coincidere – mediante un’unica firma da parte del Re – con l’atto

---

<sup>1128</sup> Nel caso di progetto o proposta di legge organica, il veto si intende superato *in ogni caso* a maggioranza assoluta (art. 132 RC), ossia la maggioranza già richiesta dalla Costituzione per questo particolare tipo di fonte: cfr. *infra*, § 1.6.

<sup>1129</sup> Si tratta infatti di una lettura definitiva, per cui non è richiesto il previo esame istruttorio in Commissione che potrebbe modificare ulteriormente il testo.

<sup>1130</sup> Nel caso di progetto o proposta di legge organica, il testo risultante dall’incorporazione degli emendamenti introdotti dal Senato e accettati dal Congresso a maggioranza semplice deve essere sottoposto a una votazione unica che richiede, per l’approvazione, la maggioranza assoluta; in caso contrario, se non si raggiunge tale consenso, è approvato il testo iniziale del Congresso e sono contestualmente respinti tutti gli emendamenti proposti dal Senato (art. 132 RC), il che pone il *Senado* in posizione ulteriormente marginale rispetto al *Congreso*.

<sup>1131</sup> Era infatti prevista dalla Costituzione di Cadice del 1812, dallo Statuto Reale del 1834 e dalle Costituzioni del 1837, del 1845, del 1869 e del 1876. Non era invece contemplata nella Costituzione repubblicana del 1931.

della promulgazione – dovuto e puramente formale<sup>1132</sup> – e con quello dell'ordine di pubblicazione<sup>1133</sup>, e deve realizzarsi entro quindici giorni dal momento della ricezione del testo e non – secondo la dottrina prevalente – dal momento dell'approvazione definitiva da parte del Parlamento, poiché altrimenti il tempo che intercorrerebbe tra quest'ultima e la preparazione formale del testo da trasmettere al Re potrebbe ridurre eccessivamente il tempo a disposizione del Monarca.

#### 1.6. Una riflessione sul rapporto tra ley e ley orgánica

Una delle previsioni più innovative della Costituzione spagnola del 1978 è senza dubbio rappresentata dall'introduzione nel sistema delle fonti della legge organica, di manifesta ispirazione francese (art. 46 Cost. della V Repubblica francese del 1958). Alla *ley orgánica* la Costituzione spagnola (art. 93) riserva la disciplina dei diritti fondamentali e del regime elettorale generale, nonché l'approvazione degli Statuti delle Comunità autonome (art. 81, comma 1, CE), la disciplina di organi costituzionali o di rilievo costituzionale e l'autorizzazione alla ratifica dei trattati con i quali si realizza la cessione dell'esercizio di competenze derivanti dalla Costituzione ad organizzazioni o istituzioni internazionali. Inoltre, la Costituzione prescrive per la legge organica dei particolari vincoli rispetto alla legge ordinaria (non può essere approvata da una Commissione in sede deliberante; le materie da essa disciplinate non possono essere oggetto di delegazione legislativa né di iniziativa legislativa popolare; un progetto/proposta di legge che disciplini gli ambiti sopra richiamati deve essere necessariamente qualificato come «organico»), nonché un aggravamento procedurale consistente nell'approvazione da parte della maggioranza assoluta del *Congreso* nella votazione finale sull'insieme del progetto (art. 81, comma 2, CE), contrariamente alla legge ordinaria che esige il consenso della maggioranza dei presenti (art. 79, comma 2, CE): la *ratio* di quest'ultima disposizione – che di per sé non comporta la sovraordinazione gerarchica di questa fonte – risiede nella volontà di garantire un consenso politico più vasto, e non limitato ai rapporti di forza politico-parlamentari contingenti, a un novero di ambiti necessari alla piena e continuativa attuazione della Costituzione spagnola.

Per quanto riguarda il rapporto tra legge organica e legge ordinaria, la Costituzione nulla dice sulla collocazione della prima nel sistema delle fonti: una parte della dottrina ha difeso un criterio materiale in base al quale saremmo dinanzi a due fonti pari ordinate per rango ma investite della disciplina di materie differenti, per cui la legge organica esorbitante dal proprio ambito di competenza sarebbe costituzionalmente illegittima; per un'altra parte della dottrina prevarrebbe invece un criterio formale, per cui le leggi organiche costituirebbero fonti intermedie tra la Costituzione e le leggi ordinarie<sup>1134</sup>. Quest'ultima

---

<sup>1132</sup> F. RUBIO LLÓRENTE, *El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986, p. 96.

<sup>1133</sup> Coerentemente con il tenore letterale dell'art. 91 CE, che stabilisce che «Il Re sanzionerà, promulgherà e ordinerà la pubblicazione immediata» (trad. nostra) della legge approvata dalle *Cortes*, il che rivela che l'intervento del Re è obbligatorio, con l'unico scopo di autenticare le leggi approvate dalle Camere.

<sup>1134</sup> Non è possibile, in questa sede, ripercorrere il complesso e articolato dibattito dottrinale che si è svolto intorno a queste due posizioni. Sia qui sufficiente richiamare gli Autori che hanno dato un contributo particolarmente

interpretazione ha accolto conseguentemente la teoria delle cosiddette *materie connesse*, in base alla quale la legge organica sarebbe legittimamente deputata a disciplinare materie legate al nucleo della legislazione organica anche se di competenza della legge ordinaria. La prevalenza di un criterio di distinzione formale-gerarchico, e quindi l'ammissibilità dell'estensione dell'ambito materiale della *ley orgánica*, sarebbe inoltre coerente con la presenza della legge organica nel *blocco di costituzionalità* (ossia il parametro di legittimità costituzionale delle leggi), nonché con l'art. 28, comma 2, della legge organica sul *Tribunal Constitucional*, in virtù del quale quest'ultimo può dichiarare incostituzionale una legge non approvata come organica che però disciplini materie riservate a questa tipologia di fonte ovvero modifichi o deroghi una legge organica, *qualunque sia il suo contenuto*.

La giurisprudenza costituzionale spagnola è intervenuta a più riprese per chiarire tali aspetti: su tutte, la sentenza n. 5/1981, con la quale il *Tribunal constitucional* stabilì che, in caso di estensione dell'ambito materiale di una legge organica alle materie ad essa connesse, essa non avrebbe potuto essere successivamente modificata con legge ordinaria, salvo che il legislatore organico avesse specificato quali disposizioni avessero la dignità di legge organica e quali no; con la sentenza n. 51/1981 il Tribunale dichiarò, invece, l'illegittimità costituzionale di una legge organica che disciplinasse materie riservate alla legge ordinaria; con la sentenza n. 76/1983, infine, il Tribunale costituzionale ha fornito un'interpretazione più restrittiva dell'ambito materiale soggetto a disciplina della legge organica, stabilendo infatti che esso possa ampliarsi a norme che costituiscano uno sviluppo («*desarrollo*») del nucleo normativo organico e che siano indispensabili per una migliore comprensione di quelle di carattere strettamente organico.

In definitiva, e alla luce anche dei molteplici pronunciamenti del *Tribunal constitucional* che hanno riconosciuto alla stessa fonte organica la possibilità di rinviare alla fonte ordinaria per l'integrazione e l'attuazione delle proprie disposizioni (purché tale rinvio non sia privo di condizioni certe e si configuri quindi come una tecnica meramente sostitutiva dell'altra)<sup>1135</sup>, si è correttamente osservato che «*soltanto le leggi organiche possono, alternativamente, limitare la propria potenzialità normativa a favore di altre fonti, ovvero ampliare il proprio ambito di competenza incorporando materie connesse la cui disciplina sarebbe di pertinenza di altre fonti*»<sup>1136</sup>. In conclusione, e coerentemente con

---

significativo al dibattito: a sostegno della prima posizione, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Las Leyes Orgánicas: notas entorno a su naturaleza y procedimiento de elaboración*, in *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 4/1979, p. 39 ss.; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, 1979, p. 134 ss.; J. GALVEZ MONTES, *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 932; E. L. PANIAGUA, *Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Madrid, 1990, p. 107 ss.; R. ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 1981 p. 96 ss.; A. PREDIERI, *El sistema de las fuentes del derecho*, in *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980, p. 153 ss.; a sostegno della seconda posizione, O. ALZAGA, *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1983, p. 538; F. GARRIDO FALLA, *Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el anteproyecto de Constitución*, in *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 29 ss.; L. DíEZ PICAZO, *Constitución y fuentes del Derecho*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 21/1979, p. 194; F. SOSA WAGNER, *Aproximación al tema de las leyes orgánicas*, in *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. III, Madrid, 1979, p. 1984 ss.; A. CARRETERO PÉREZ, *Concepto constitucional de fuentes del derecho*, in AA. VV., *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. I, Madrid, 1979, p. 387 ss.; J. PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, in *Temas claves de la C. E.*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 77 ss.

<sup>1135</sup> Su tutte, le sentt. n. 83/1984, 77/1985 e 137/1986.

<sup>1136</sup> A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011, p. 162.

quell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha chiarito che la decisione su cosa disciplinare con legge organica e cosa con legge ordinaria spetti *in primis* alle *Cortes Generales* e *in secundis* al Giudice delle Leggi, sarebbe la stessa legge organica a definire di volta in volta le proprie competenze e di conseguenza quelle delle altre fonti, di guisa che il principio gerarchico definisce i rapporti tra legge organica ed altre fonti quando la prima disponga di *cedere* alcune proprie competenze nel caso in cui le due fonti insistano su una medesima materia, mentre il criterio di competenza rileva qualora la legge organica espanda ad altre materie l'ambito soggetto alla propria disciplina<sup>1137</sup>.

## 2. IL PROCEDIMENTO DECENTRATO IN COMMISSIONE E I PROCEDIMENTI LEGISLATIVI ABBREVIATI FRA TEORIA E PRASSI PARLAMENTARE

di *Andrea Fiorentino*

### 2.1. Il procedimento decentrato in Commissione

#### 2.1.1. La disciplina costituzionale e i suoi antecedenti

L'art. 75 CE, dopo aver disposto nel suo primo comma che «Le Camere funzioneranno in Assemblea e per Commissioni», dedica i suoi due commi successivi alla definizione dei principi che regolano il *procedimiento descentralizado en comisión*, sviluppati dagli artt. 148 e 149 RC e 130-132 RS<sup>1138</sup>. Ai sensi dell'art. 75, comma 2, «Le Camere potranno delegare alle Commissioni Legislative Permanenti l'approvazione dei progetti o proposte di legge. L'Assemblea potrà, ciononostante, avocare in qualsiasi momento il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto di questa delegazione». Il disegno costituzionale di questo istituto è completato dalla *reserva de ley de Pleno* di cui al comma 3, secondo il quale «Rimangono eccettuati da quanto disposto nel comma precedente la riforma costituzionale, le questioni internazionali, le leggi organiche e di principio e i Bilanci Generali dello Stato». Nell'ambito di questo procedimento le Commissioni legislative permanenti, che ordinariamente si limitano a *dictaminar* il progetto o la proposta di legge, vengono investite dall'Assemblea del potere di definire autonomamente la volontà delle Camere cui appartengono, senza che siano necessarie la discussione e la votazione in plenaria<sup>1139</sup>. Nelle Commissioni dotate di *competencia*

---

<sup>1137</sup> *Ivi*, p. 163.

<sup>1138</sup> È stato recepito anche da numerose Comunità autonome: mentre alcune l'hanno disciplinato nei propri Statuti autonomici (Catalogna, Andalusia, Comunità Valenzana e Isole Baleari), molte altre lo hanno previsto nei soli regolamenti dei loro Parlamenti (Paesi Baschi, Galizia, Murcia, Castiglia-La Mancia, Canarie, Navarra, Estremadura e Madrid). Sul punto, cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 43/1995, p. 94 ss.

<sup>1139</sup> Sebbene il procedimento decentrato produca un riduzione dei tempi di esame e di approvazione dei progetti e delle proposte di legge, tramite l'unificazione delle due letture del procedimento legislativo (che si sviluppano, come noto, in Commissione e in Assemblea), esso non può essere associato ai procedimenti abbreviati *stricto sensu*, dai quali si discosta sia sotto il profilo sostanziale, in quanto provoca la mutazione dell'organo competente a deliberare in via definitiva, sia sotto quello procedurale, poiché diversamente da quelli non opera in modo trasversale, applicandosi

*legislativa plena*, il rispetto dei principi di maggioranza e di rappresentanza nell'adozione delle decisioni parlamentari è assicurato dalla corrispondenza della loro conformazione politica a quella dell'Assemblea, a sua volta garantita dall'essere composte in modo da riflettere la proporzione fra i gruppi in seno al *Pleno* (art. 40, comma 1, RC; art. 51, comma 1, RS)<sup>1140</sup>.

Sebbene i regolamenti delle *Cortes* inquadrino il procedimento decentrato fra i procedimenti legislativi speciali<sup>1141</sup>, è inesatto ricondurlo a questa categoria<sup>1142</sup>. In primo luogo, a differenza di essi, non trova applicazione per determinate materie a esso riservate da una specifica disciplina costituzionale<sup>1143</sup>. In secondo luogo, per esso non è prevista una fase di iniziativa diversa da quella ordinaria<sup>1144</sup>. Infine, la scelta di adottarlo o meno non è costituzionalmente obbligata, costituendo una libera decisione delle Camere che trova il suo unico limite nell'indelegabilità delle materie di cui all'art. 75, comma 3, CE. Alla luce di queste considerazioni, è opportuno qualificare il *procedimiento descentralizado* come «una variante del procedimento ordinario»<sup>1145</sup>, il quale può essere suddiviso in due sottotipi: il procedimento in Assemblea e quello delegato in Commissione.

Queste disposizioni sono inequivocabilmente tributarie dell'art. 72 della Costituzione italiana<sup>1146</sup>, che a sua volta adattava al nuovo regime democratico un'invenzione

---

sia al procedimento ordinario sia a quelli speciali, ed è anzi escluso per i procedimenti speciali più caratteristici, come quelli che conducono all'approvazione della legge organica e della legge di bilancio. Con i procedimenti abbreviati, il procedimento decentrato condivide anche la libera scelta se ricorrervi o meno posta in capo all'organo legittimato a decidere, ricorrendone i presupposti. Sul punto, cfr. P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 16/2005, p. 233.

<sup>1140</sup> Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 312.

<sup>1141</sup> Rispettivamente, nel Capitolo terzo del Titolo V, rubricato «*De las especialidades en el procedimiento legislativo*», e nel Capitolo secondo del Titolo IV, rubricato «*De los procedimientos legislativos especiales*».

<sup>1142</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 80 s..

<sup>1143</sup> Secondo questo parametro, costituiscono procedimenti speciali quelli dettati per l'approvazione della legge organica, di bilancio, di approvazione e riforma degli Statuti di Autonomia, di armonizzazione delle disposizioni delle Comunità autonome e del Fondo di Compensazione Interterritoriale.

<sup>1144</sup> Come accade, ad esempio, per gli Statuti di Autonomia e la legge di bilancio.

<sup>1145</sup> P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 233. Sulla classificazione tripartita dei procedimenti legislativi in ordinari, abbreviati e speciali, cfr. anche ID, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 499 s.; A. RUIZ ROBLEDO, *Sobre los tipos de procedimientos legislativos*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 657.

<sup>1146</sup> Per agevolare il confronto fra i due testi costituzionali, si riporta l'art. 72, c. 2° e 3°, Cost. italiana: «(3) [Il regolamento] Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni. (4) La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi».

costituzionale del fascismo, contenuta negli artt. 15 e 16 della legge 9 gennaio 1939, n. 192, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni: mentre quest'ultima riconosceva alle Assemblee delle Camere una competenza limitata a un breve elenco di progetti di legge, attribuendo alle rispettive Commissioni legislative un'ampissima competenza generale di carattere residuale, la Costituzione repubblicana ha attribuito la competenza legislativa generale alle Assemblee, conferendo al procedimento legislativo in sede decentrata un carattere di eccezionalità<sup>1147</sup>. Sebbene la spiccata somiglianza fra l'art. 75 CE e l'art. 72 Cost. italiana non lasci alcun dubbio circa il forte influsso esercitato dal costituente italiano su quello iberico, le disposizioni in questione trovano un precedente anche in una delle *Leyes Fundamentales* del regime franchista, precisamente nell'art. 12 della *Ley creadora de las Cortes Orgánicas* del 17 luglio 1942, a sua volta deliberatamente ispirata al modello fascista italiano<sup>1148</sup>: a proposito, è stato osservato che «*también desde una perspectiva histórica pueda establecerse un cierto paralelismo en la regulación de esta peculiar modalidad del procedimiento legislativo entre Italia y España*»<sup>1149</sup>. È evidente che, nei regimi autoritari e in quelli democratici, il procedimento decentrato risponde a esigenze completamente diverse: se da un lato i legislatori fascisti intendevano concentrare l'attività legislativa nelle Commissioni perché prive di pubblicità e più facilmente manipolabili rispetto all'Aula<sup>1150</sup>, dall'altro, il disegno dei costituenti democratici italiano e spagnolo era quello di approntare una macchina di produzione legislativa efficiente, che facilitasse l'adeguamento dell'ordinamento alle nuove norme costituzionali e soprattutto l'assolvimento dei nuovi compiti dello Stato sociale di diritto, che importavano una moltiplicazione delle leggi da approvare e al contempo un'elevata tecnicità delle medesime<sup>1151</sup>. L'influsso della normativa franchista, considerata la totale repulsione dal costituente spagnolo per le autocratiche *Leyes Fundamentales*, non poté che esercitarsi indirettamente, attraverso i regolamenti delle *Cortes Orgánicas* del 1971, dai quali i regolamenti provvisori del *Congreso* e del *Senato* (approvati rispettivamente il 17 e il 18 ottobre 1977 e rimasti in vigore fino al 1982) hanno importato alcune disposizioni, comprese quelle sul procedimento decentrato, sia pure con la necessaria riconversione democratica<sup>1152</sup>. Pertanto, nella costituzionalizzazione dell'istituto potrebbe aver svolto un

<sup>1147</sup> In realtà, nella prassi parlamentare che si è sviluppata fino alla X legislatura (1987-1992), l'eccezione ha finito per costituire la regola, dal momento che la maggior parte delle leggi approvate non è mai passata per l'Assemblea. Sul punto, cfr. L. ELIA, *Le commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*, in *Archivio Giuridico «Filippo Serafini»*, vol. XXIX, fasc. 1-2, Società Tipografica Modenese, Modena, 1961, p. 42 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 338 s..

<sup>1148</sup> In modo analogo alla legge italiana del 1939, l'art. 10 riservava all'Assemblea le leggi aventi ad oggetto alcune materie enumerate, mentre l'art. 12 attribuiva alle Commissioni un'estesa competenza residuale. Cfr., *inter alia*, E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, in F. GARRIDO FALLA (a cura di), *Comentario a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, p. 1164 s.; A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 76 s.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones (Algunas reflexiones constitucionales desde la perspectiva italiana)*, Relazione presentata al Seminario internazionale se «*Eficiencia y eficacia de la actividad legislativa en el siglo XXI*», organizzato dalla Camera dei Rappresentanti della Repubblica Orientale dell'Uruguay, Montevideo, ottobre 2001, p. 64 ss..

<sup>1149</sup> F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 60.

<sup>1150</sup> Cfr. E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1165.

<sup>1151</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Cedam, Padova, 1991, p. 340; F. MOHRHOFF, *Commissione parlamentare*, in *Nuovissimo Digesto Italiano*, tomo III, UTET, Torino, 1967, p. 647 ss..

<sup>1152</sup> Il Regolamento provvisorio del *Congreso* disciplinava l'istituto all'art. 102, che delimitava l'oggetto della delega («progetti e proposte di legge che non trattino di speciale rilevanza di ordine generale»), un'espressione

ruolo l'inerzia derivata dalla forma in cui si realizzò la transizione nell'ambito interno delle *Cortes*<sup>1153</sup>.

Ad ogni modo, non è possibile verificare il peso esercitato sugli estensori della *Constitución* da ciascuna delle fonti di ispirazione menzionate, dal momento che il dibattito in seno alle *Cortes Constituyentes* attorno alla delega della *competencia legislativa plena* alle Commissioni fu particolarmente scarno. Esso può essere suddiviso in tre momenti. Il primo coincide con la sessione della *Ponencia constitucional* del 4 ottobre 1977, nella quale si decise in favore della costituzionalizzazione di un «*procedimiento legislativo abreviado*» che fosse però escluso per alcune materie riservate all'Assemblea, senza tuttavia procedere alla redazione di un apposito articolo<sup>1154</sup>. Il secondo corrisponde all'esame da parte del *Congreso* dell'art. 66, commi 2 e 3, dell'*Anteproyecto constitucional* (pubblicato il 5 gennaio 1978), che disciplinava l'istituto in modo sostanzialmente analogo alle disposizioni attuali: l'elevato consenso raggiunto attorno alla soluzione adottata è testimoniato dalla formula succinta con cui la *Ponencia*, nel suo *Informe*, rigettò un emendamento (n. 512) interamente soppressivo presentato dal Gruppo Misto, in quanto si discostava sostanzialmente dal «*sentir común*»<sup>1155</sup>. Il terzo momento e ultimo momento coincide con l'esame, presso la *Comisión de Constitución del Senado*, dell'art. 69 del *Proyecto de Constitución* approvato dal *Congreso*, il cui comma 2 venne leggermente modificato dall'approvazione, il 6 ottobre 1978, di un emendamento di stile (n. 334) presentato da Sánchez Agesta, volto ad «*afirmar directamente la posibilidad de revocar la delegación concedida a las Comisiones*»<sup>1156</sup>. L'esiguità di questo dibattito non consente nemmeno di spiegare il motivo che spinse i costituenti a collocare la disciplina del procedimento decentrato, fin dall'*Anteproyecto*, nel Capitolo primo («*De las Cámaras*») del Titolo III («*De las Cortes Generales*»), anziché, come sarebbe stato più corretto, nel Capitolo secondo, rubricato «*De la elaboración de las leyes*», seguendo la scelta operata dalla Costituzione italiana, alla quale sembravano aver aderito gli stessi *ponentes constitucionales*<sup>1157</sup>.

La disciplina costituzionale spagnola, a differenza di quella italiana, non ha optato per un rinvio ai regolamenti parlamentari affinché determinassero, eventualmente, i casi e le forme del possibile deferimento dell'approvazione delle leggi alle Commissioni, ma ha

---

indeterminata che sembra ricalcare quella contenuta nell'art. 92, c. 1, del Regolamento della Camera dei Deputati), individuava l'organo competente a concederla (la *Mesa del Congreso*) e conferiva a due gruppi o a cinquanta deputati la facoltà di opporsi entro tre giorni dalla pubblicazione della decisione di delega, rimettendo la soluzione della questione all'Assemblea. Quanto al Regolamento provvisorio del *Senado*, l'art. 86, c. 2, stabiliva un meccanismo automatico in base al quale i progetti o le proposte di legge approvati dal *Congreso* con il procedimento decentrato avrebbero dovuto essere sottoposti al medesimo anche al *Senado*.

<sup>1153</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 77, che segnala, come esempio di tale inerzia, il fatto che entrambi i regolamenti provvisori abbiano disciplinato il procedimento decentrato all'interno del Capitolo rubricato «procedimiento legislativo ordinario» (*ibidem*, nota 14).

<sup>1154</sup> Cfr. *Las Actas de la Ponencia Constitucional*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 2/1984, p. 285.

<sup>1155</sup> *Informe de la Ponencia Constitucional*, BOC del 17 aprile del 1978, n. 82, p. 1562. Fu invece approvato l'emendamento di stile presentato da López Rodó (n. 691).

<sup>1156</sup> F. SÁINZ MORENO, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, tomo III, Cortes Generales, Madrid, 1989, p. 2808 s..

<sup>1157</sup> I regolamenti del *Congreso* e del *Senado*, nel porre rimedio a questa imprecisione, inserendo le disposizioni di sviluppo del precepto costituzionale, rispettivamente, nel Titolo V e nel Titolo IV, dedicati al «*procedimiento legislativo*», ne hanno tuttavia generata un'altra, consistente – come abbiamo visto – nella scelta di inquadrarle nei capitoli dedicati ai procedimenti speciali.

direttamente previsto la delega come una facoltà delle Camere<sup>1158</sup>. Il titolo competenziale delle Commissioni ad approvare le leggi si qualifica giuridicamente come una «*delegación*» non solo e non tanto per l'utilizzo del verbo «*delegar*» (*verba legis non sunt lex*), quanto piuttosto perché di tale figura ricorrono i principali elementi costitutivi: la volontarietà del delegante e la revocabilità della cessione di competenza da parte del medesimo (è tuttavia poco coerente con questa ricostruzione la presunzione di delega prevista dall'art. 148, comma 1, RC, trattata nel paragrafo seguente)<sup>1159</sup>. Ne discende l'inammissibilità di qualsivoglia *interpositio* dei regolamenti volta ad autorizzare un organo interno a decidere irrevocabilmente, in nome dell'Assemblea, tanto l'attribuzione della delega quanto la sua revoca: in virtù del principio secondo cui nessuno può delegare l'esercizio di una potestà che non gli appartiene, «*el órgano competente para resolver en cada caso habrá de ser el Pleno de la Cámara*»<sup>1160</sup>.

### 2.1.2. Lo sviluppo delle prescrizioni costituzionali nei Regolamenti e nella prassi

I regolamenti del *Congreso* e del *Senado* hanno sviluppato la disciplina costituzionale del *procedimiento descentralizado* in modo difforme. Questo appare evidente già a partire dalla sua denominazione: infatti, mentre il Regolamento del *Congreso* rubrica la Sezione a esso dedicata «*De la competencia legislativa plena de las Comisiones*», quello del *Senado*

---

<sup>1158</sup> L'assenza di questo rinvio ha aggravo le critiche che esso ha suscitato in Italia, basate sul timore – poi rivelatosi infondato, alla luce del seguito dato dai regolamenti alla prescrizione costituzionale – che l'attribuzione ai regolamenti della determinazione dei casi in cui deferire l'esame e l'approvazione dei disegni di legge in Commissione avrebbe implicato una rigida predeterminazione delle materie da assegnare alle stesse, con grave pregiudizio per le Assemblee, che sarebbero state spogliate dei pieni poteri legislativi con riferimento a quei disegni di legge che, a prima vista di scarsa rilevanza, rivestissero in realtà un notevole interesse politico (cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 73).

<sup>1159</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 79 s.. La chiarezza della *Constitución* su questo punto ha impedito che si riproducesse in Spagna una disputa dottrinale analoga a quella che ha avuto luogo in Italia, che ha visto contrapporsi due tesi: da un lato, quella minoritaria, secondo cui, dal momento che i regolamenti non hanno definito – come pure avrebbero potuto – una competenza legislativa propria della Commissione, si sarebbe in presenza di una delega interna, conferita dall'organo normalmente competente, ossia l'Assemblea (che può opporsi alla proposta di assegnazione in sede legislativa del Presidente, ex art. 92, c. 1, RC), alle Commissioni, altrimenti impossibilitate ad esercitare *motu proprio* la piena competenza legislativa (cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Cedam, Padova, 1976, pp. 744-746); dall'altro, quella maggioritaria, la quale nega che il titolo competenziale delle Commissioni in sede deliberante possa qualificarsi come una delega, dal momento che le Commissioni non sono organi distinti dalla Camera alla quale appartengono, che non è necessaria una deliberazione dell'Assemblea né per deferire l'approvazione di un disegno di legge a una Commissione (spettando al suo Presidente il potere di assegnazione) né per avocarla a sé (essendo necessaria la richiesta del Governo o di un decimo dei componenti della Camera o di un quinto di quelli della Commissione), e che il costituente stesso ha ripartito la potestà legislativa delle Camere fra due organi interni alle stesse, cioè l'Aula e le Commissioni (cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 221; A.M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, tomo IX, Utet, Torino, 1965, p. 640; F. PIERANDREI, *Le Commissioni Legislative del Parlamento Italiano*, in *Il Foro Padano*, nn. 7-8/1952, p. 84 s.; G. D'EUFEMIA, *Le Commissioni parlamentari nelle Costituzioni moderne*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1956, p. 45 s.; P. VIRGA, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 337 s.; L. ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VII, Giuffrè, Milano, p. 901 s.).

<sup>1160</sup> E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1166.

usa l'espressione «*De la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones*»<sup>1161</sup>. Se queste differenti formulazioni non influiscono certo sul modo di atteggiarsi in concreto del procedimento, lo stesso non può dirsi a proposito delle diverse discipline poste in essere, rispettivamente, dagli artt. 148-149 RC e 130-132 RS: infatti, mentre il Regolamento del *Senado* ha regolato il procedimento decentrato attenendosi alla lettera dell'art. 75 CE, quello del *Congreso* se ne è ampiamente discostato.

In particolare, l'art. 148, comma 1, RC, stabilisce che «La decisione dell'Assemblea tramite la quale si delega la piena competenza legislativa alle Commissioni, si presumerà per tutti i progetti e le proposte di legge che siano costituzionalmente delegabili, escludendosi dalla delega la discussione e la votazione sulla totalità o sulla presa in considerazione [...]»<sup>1162</sup>. Una tale presunzione di delega, «*una innovación en nuestra práctica parlamentaria, si descartamos el precedente de la Ley de Cortes*», ha attirato la critica quasi unanime della dottrina, che ha sollevato dubbi circa la sua compatibilità con l'art. 75, comma 2, CE, dalla cui espressione «Le Camere potranno delegare alle Commissioni» sembra corretto dedurre l'ordinarietà della competenza dell'Assemblea ad approvare progetti e proposte di legge e il carattere eccezionale della possibilità che questa decida, caso per caso, di delegare tale competenza alle Commissioni mediante una decisione espressa adottata «dalla maggioranza dei membri presenti» (art. 79, comma 2, CE). Il Regolamento del *Congreso*, optando per una delega *a priori* di carattere generale, ha infatti trasformato l'eccezione nella regola, a scapito della supremazia che dovrebbe sempre competere al *Pleno*. Questo, spogliato della sua originaria facoltà di conferire la delega,

---

<sup>1161</sup> A partire da queste etichette e sotto l'influsso della dottrina italiana (che è solita parlare di «procedimento decentrato»), la dottrina spagnola ha fatto proprie le denominazioni *competencia legislativa plena de las Comisiones* e *procedimiento descentralizado*. Sul punto, cfr. A. RUIZ ROBLEDÓ, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., pp. 78-80. Tale autore ritiene che il procedimento decentrato non possieda le caratteristiche del concetto giuspubblicistico di «*descentralización*», il quale implica il trasferimento della titolarità e dell'esercizio di una competenza fra enti istituzionali dotati ciascuno di una propria personalità giuridica: da un lato, le *Cortes* spagnole, come il Parlamento italiano, costituiscono «*un órgano unico dalla struttura complessa*» (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 111), che agisce nelle sue due articolazioni principali (*Congreso* e *Senado*) e in ulteriori articolazioni di tali strutture, fra le quali, appunto, le Assemblee e le Commissioni; dall'altro, le Commissioni, in ossequio al brocardo «*delegata potestas, non delegatur*», esercitano la competenza legislativa non in nome proprio ma dell'Assemblea, che può avocarla a sé in qualsiasi momento. Dopo aver indicato come più appropriata l'espressione «*desconcentrado*», che a suo giudizio rimarca più chiaramente la relazione di subordinazione fra un organo superiore (l'Assemblea) e un altro inferiore (le Commissioni) della medesima istituzione, l'autore ritiene tuttavia che il termine «*descentralizado*» è ormai talmente consolidato nella dottrina che pretendere di cambiarlo porterebbe pochi vantaggi e molta confusione. Considerando i termini «*descentralizado*» e «*desconcentrado*» poco rigorosi, Navas Castillo propone invece di utilizzare la formula «*procedimiento legislativo delegado*» (cfr. F. NAVAS CASTILLO, *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de Investigación y Comisiones Legislativas Permanentes con competencia legislativa plena*, Colex, Madrid, 2000, p. 105 s.). Secondo Fernández Segado i concetti di «*descentralización*» e «*desconcentración*» sono inidonei a qualificare giuridicamente il titolo competenziale delle Commissioni ad approvare un progetto o una proposta di legge (che è una «*delegación*»), tuttavia ritiene che il procedimento non dovrebbe essere denominato a partire dalla qualificazione giuridica del titolo: pertanto opta per il mantenimento del termine «*descentralizado*», radicato nella dottrina (cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 77 s.).

<sup>1162</sup> Similmente, l'art. 34, c. 1-bis del Regolamento del Senato italiano, introdotto con la modifica del medesimo approvata il 20 dicembre 2017, disponendo che «I disegni di legge sono di regola assegnati in sede deliberante ai sensi dell'articolo 35 o in sede redigente ai sensi dell'articolo 36», ha stabilito un'indicazione di preferenza per il procedimento decentrato che non manca di sollevare dubbi circa la sua costituzionalità, dal momento che trasformerebbe in regola generale quello che l'art. 72, c. 4, Cost. italiana considera un'eccezione rispetto alla «procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera».

conserva unicamente quella di avocare a sé, caso per caso, l'approvazione definitiva del testo, per di più non «in qualsiasi momento», come pure prescrive la Costituzione (vedi *infra*)<sup>1163</sup>. È stato osservato che la possibilità, assai frequente nella prassi, che un testo approvato al *Congreso* da una Commissione, al *Senado* sia invece approvato dall'Assemblea, oltre a produrre uno squilibrio di competenze fra le Commissioni dei due rami del Parlamento, attribuisce alle deliberazioni della Camera alta una maggiore importanza formale<sup>1164</sup>. Senz'altro, la più significativa conseguenza pratica del carattere preferenziale riconosciuto al procedimento decentrato consiste nell'aver reso quest'ultimo un procedimento tanto o addirittura più comune di quello che il Regolamento della Camera bassa considera propriamente il «*procedimiento legislativo común*»<sup>1165</sup>. Ciò trova chiaro riscontro nella prassi parlamentare consolidatasi fin dalla prime legislature: durante la III legislatura (1986-1989), su 109 leggi ordinarie approvate, 54 sono state esaminate dal *Congreso* mediante procedimento decentrato (49,5%), mentre nella IV (1989-1993) quelle sottoposte a tale procedimento sono state 51 su 111 (45,9%)<sup>1166</sup>; nella V legislatura (1993-1996), su 115 progetti e proposte di legge esaminati, 49 sono stati approvati con il procedimento decentrato (42,6%)<sup>1167</sup>; nell'VIII legislatura (2004-2008), su 217 iniziative legislative presentate al *Congreso*, quelle esaminate con *competencia legislativa plena* sono state 127 (58,5%)<sup>1168</sup>; nella X legislatura (2011-2015), sono state 79 su 174 (45,5%)<sup>1169</sup>; nella XII legislatura (2016-), ad aprile 2018 erano state approvate 13 leggi ordinarie, di cui 7 sottoposte a procedimento decentrato (53,8%)<sup>1170</sup>.

Sebbene alcuni autori abbiano cercato di relativizzare il giudizio negativo sulla presunzione di delega<sup>1171</sup>, il peso delle critiche è stato tale che, fino a circa la metà degli

<sup>1163</sup> M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75: el Pleno y las Comisiones*, in Ó. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999, p. 559 s.

<sup>1164</sup> Per le critiche, cfr., *inter alia*, A. ARCE JANÁRIZ, *Artículo 75*, in M.E. CASA BAAMONDE – M. RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER (a cura di), M. PEREZ MANZANO – I. BORRAJO INIESTA (coordinato da), *Comentarios a la Constitución española: 30º aniversario*, Las Rozas, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2009, p. 1433; M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 560; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 312 s.; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 233, secondo il quale i dubbi di costituzionalità si porrebbero non solo con riferimento all'art. 75, c. 2, ma anche rispetto all'art. 79, c. 3, CE, secondo cui il voto dei deputati e dei senatori è «*personal e indelegable*».

<sup>1165</sup> Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 311 s.

<sup>1166</sup> Dati tratti da A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 100, nota 90.

<sup>1167</sup> Cfr. M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 561.

<sup>1168</sup> Cfr. *Memoria de la VIII legislatura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, p. 260.

<sup>1169</sup> Cfr. *Memoria de la X legislatura*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2016, p. 286.

<sup>1170</sup> Dati estrapolati dal sito istituzionale del *Congreso de los Diputados*: [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

<sup>1171</sup> Così Ruiz Robledo, il quale considera eccessiva l'importanza assegnata a questa interpretazione certo poco coerente del dettato costituzionale, dal momento che l'art. 148, c. 1, RS non instaura – come faceva invece l'art. 12 della *Ley de Cortes* del 1942 – un procedimento da seguire ineluttabilmente in tutti i casi in cui la Costituzione non abbia posto una riserva d'Assemblea, bensì una presunzione *una tantum* che, come tale, può essere superata dall'Assemblea, restando impregiudicato quanto disposto dall'art. 149, c. 1, RS, in base al quale «L'Assemblea potrà avocare a sé la discussione e la votazione finale dei progetti e delle proposte di legge cui si riferisce l'articolo precedente»; inoltre, a giudizio dell'autore, la critica andrebbe ridimensionata alla luce del fatto che non vi sia alcuna possibilità che la volontà della Commissione non coincida con quella dell'Assemblea, se è vero che «*el parlamentarismo moderno es exclusivamente parlamentarismo de grupos y no de individuos aislados*» (A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 86 s.). Non condivide i dubbi della dottrina sulla costituzionalità del regime di presunzione stabilito dall'art. 148, c. 1, RS nemmeno Villacorta Mancebo, secondo il quale l'autorizzazione espressa dell'Assemblea è stata garantita una volta per tutte dalla votazione di

anni Ottanta, si è sviluppata una convenzione parlamentare che ha consentito all'Assemblea di recuperare il potere di delegare o meno la piena competenza legislativa alle Commissioni, sulla base di una proposta in tal senso della *Mesa* (forse per influsso dell'allora recente Regolamento provvisorio, che assegnava a direttamente quest'ultimo organo il potere di deferimento); tuttavia, a partire da qual momento, la prassi è tornata a conformarsi alla presunzione generale di delega stabilita dal Regolamento, la quale viene meno alla richiesta, da parte di un gruppo parlamentare, di ricorrere al procedimento ordinario<sup>1172</sup>. Inoltre, i rilievi mossi dalla dottrina hanno influenzato anche le proposte di riforma del Regolamento del *Congreso* del 1989 e del 1992, che superavano entrambe il meccanismo della presunzione in favore di una delega espressa caso per caso<sup>1173</sup>.

Sicuramente aderente alla lettera del precetto costituzionale è il Regolamento della Camera alta: ai sensi dell'art. 130, comma 1, RS, «Il Senato, su proposta della Mesa, udita la Giunta dei Portavoce, di un Gruppo parlamentare o di venticinque Senatori, potrà deliberare che un progetto o una proposta di legge siano approvati dalla corrispondente Commissione legislativa, senza che sia richiesta un'ulteriore deliberazione dell'Assemblea. Tale proposta dovrà essere presentata entro dieci giorni a decorrere dalla pubblicazione del testo», corrispondenti al termine per la presentazione degli emendamenti nel procedimento ordinario. Tale procedimento di approvazione della delega da parte del *Pleno* richiede inevitabilmente diversi giorni, gravando su un calendario dei lavori molto stringente: questo ha sicuramente influito sul fatto che in *Senado* il procedimento decentrato si segua molto meno che al *Congreso*<sup>1174</sup>. Ancor meno frequente è il caso in cui il *Senado* applica il procedimento decentrato a un testo già sottoposto allo stesso presso l'altro ramo del Parlamento<sup>1175</sup>.

Un ulteriore elemento che differenzia la disciplina dettata del Regolamento del *Congreso* da quella posta in essere dal Regolamento del *Senado* consiste in quella che Recorder chiama «*Delegación parcial*»: ai sensi dell'art. 75, comma 2, RC, sono sempre esclusi dalla delega in Commissione, e quindi si tengono in ogni caso in seno all'Assemblea, il dibattito e la votazione sulla totalità dei *projectos* e sulla presa in considerazione delle *proposiciones*, al fine di garantire «la *unidad de orientación política*»<sup>1176</sup>. Questa previsione

---

approvazione del Regolamento, peraltro derogabile per singoli casi mediante apposite votazioni, e comunque la presunzione generale di delega risulta essere funzionale alle necessità delle Camere moderne (Cfr. L. VILLACORTA MANCIBO, *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989, p. 416; sulla funzionalità della presunzione, cfr. anche M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 560 s.).

<sup>1172</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 86.

<sup>1173</sup> L'art 159, c. 2, della proposta di riforma del 1989 stabiliva che «*tras el debate de totalidad de cada proyecto de ley previsto en el artículo 117 de este Reglamento o tras el debate de toma en consideración de cada proposición de ley, el Presidente del Congreso someterá a votación, sin deliberación previa alguna, el acuerdo de delegación. En el supuesto de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de este Reglamento, no tenga lugar el debate de totalidad, la decisión sobre la delegación se someterá al Pleno en la sesión inmediata siguiente al acuerdo de la Junta de Portavoces*» (BOCG-CD, III Leg., Serie B, n. 159-1, 17 luglio 1989, p. 27). L'art. 160 della proposta del 1992 si riproduceva nella sostanza questa formulazione (BOCG-CD, IV Leg., Serie B, n. 140-1, 28 maggio 1992, p. 29).

<sup>1174</sup> Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 351.

<sup>1175</sup> Così, ad esempio, durante la IV legislatura (1989-1993), su 51 progetti approvati dalla Camera bassa tramite il procedimento decentrato, solo 9 hanno ricevuto il medesimo trattamento presso il *Senado* (cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 92, nota 61).

<sup>1176</sup> E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1167.

non si pone in contrasto con la Costituzione: dal momento che quello che l'art. 75, comma 2, CE permette alle Camere di delegare è la «*aprobación*» dei progetti e delle proposte di legge, non è incostituzionale un'interpretazione restrittiva del precetto, tale che si consideri «*aprobación*» esclusivamente la discussione in Assemblea sulla relazione della Commissione. Robledo si spinge fino a ritenere la delega parziale «*la regulación más importante del procedimiento descentralizado que hace el Reglamento del Congreso*»: sotto un profilo formale, in quanto garantisce, nonostante la presunzione di delega, un intervento dell'Assemblea nel procedimento, per giunta funzionale all'esercizio della sua facoltà di avocazione (vedi *infra*); sotto un profilo sostanziale, in quanto, in occasione del *debate de totalidad*, se da un lato allunga i tempi di un procedimento concepito per velocizzare l'approvazione delle leggi, dall'altro consegue il condivisibile obiettivo di attribuire all'opposizione uno strumento di controllo «*vía publicidad*» sull'attività legislativa della maggioranza<sup>1177</sup>.

Il Regolamento del *Congreso* si distacca in maniera evidente dal dettato costituzionale – e quindi, ancora una volta, dal Regolamento del *Senado* – anche nella disciplina della *facultad de avocación* stabilita dalla seconda proposizione dell'art. 75, comma 2, CE, secondo cui l'Assemblea può avocare a sé il dibattito e la votazione di qualsiasi progetto o proposta di legge che sia stato oggetto di delega «in qualsiasi momento». L'art. 149, comma 1, RC stabilisce infatti che «L'Assemblea della Camera potrà richiamare a sé la discussione e la votazione dei progetti e delle proposte di legge cui si riferisce il precedente articolo» non «in qualsiasi momento», bensì in due momenti specifici, ai quali si fanno corrispondere due diversi procedimenti: potrà farlo mediante una decisione adottata durante la sessione plenaria in cui si procede al dibattito sulla totalità dei progetti di legge e sulla presa in considerazione delle proposte di legge (nel silenzio del Regolamento, la prassi ha ammesso che tale decisione possa essere provocata da ciascun gruppo); oppure, in tutti gli altri casi, prima che inizi il dibattito in Commissione, con una decisione adottata su proposta della *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*. Questa limitazione della facoltà di avocazione dell'Assemblea, probabilmente concepita in chiave antiostruzionistica, ha suscitato la critica unanime della dottrina<sup>1178</sup>, se si eccettua la posizione di Recorder, al quale è parso ragionevole, sebbene forse non conforme alla volontà del costituente, collocare l'esercizio della facoltà di avocazione «*en momentos procesalmente idóneos*»<sup>1179</sup>. Ad ogni modo, l'accoglienza di questa disciplina è stata così negativa che entrambe le proposte di riforma del Regolamento del *Congreso* sopra richiamate si proponevano di modificarla

---

<sup>1177</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 87 s.. Quest'ultima implicazione porta l'autore a condividere la proposta di Benigno Pendás di introdurre l'obbligatorietà di una prima lettura politica in Assemblea per tutti i progetti, che consentirebbe di fissare criteri politici e legislativi che fungano da riferimento per il dibattito successivo (cfr. B. PENDAS GARCÍA, *Procedimiento legislativo y calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 28/1990, p. 91).

<sup>1178</sup> Cfr., *inter alia*, R. PUNSET, *La fase central del procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Constitucional*, n. 14/1985, p. 130; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 313; A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 295; P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 501; F. NAVAS CASTILLO, *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria*, cit., p. 111; A. ARCE JANÁRIZ, *Artículo 75*, cit., p. 1433 s..

<sup>1179</sup> E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1167.

radicalmente<sup>1180</sup>.

Rimane invece saldamente ancorata al dettato costituzionale la disciplina posta in essere dal Regolamento del *Senado*, che all'art. 130, comma 2, stabilisce che l'Assemblea potrà decidere «*in qualunque momento*» di osservare il procedimento ordinario, nuovamente su proposta della *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*, di un gruppo parlamentare o di venticinque senatori.

A giudizio di Segado, la disciplina dell'*avocación*, per quanto coerente con la figura giuridica della delega, che presuppone la coincidenza in capo al medesimo organo – il *Pleno* – della facoltà sia di delegare che di ritirare la delega, appare comunque meno soddisfacente di quella italiana, che riconosce a una minoranza parlamentare la facoltà di provocare direttamente il rinvio di un testo all'Assemblea (art. 72, comma 3, Cost. italiana): la *ratio* autentica dell'avocazione, infatti, non sarebbe tanto quella di salvaguardare la volontà della Camera nel suo insieme – garantita anche dalle Commissioni, composte in modo proporzionale alla consistenza dei gruppi – quanto quella di rendere possibile un esame assistito da tutte le garanzie del procedimento ordinario, e a tale scopo dovrebbe essere determinante la volontà delle minoranze, anche qualora perseguissero legittime finalità ostruzionistiche<sup>1181</sup>.

Per completare la trattazione sulla *facultad de avocación*, occorre menzionare un caso di «*avocación automática*» riguardante il *Senado*, l'art. 131 del cui Regolamento stabilisce che «qualora fosse presentata una proposta di veto e questa fosse approvata in Commissione, per la sua approvazione o il suo rigetto dovrà essere convocata l'Assemblea», fermo restando che, in caso di rigetto, la delega resta in piedi per il prosieguo dell'esame<sup>1182</sup>. Tale rinvio automatico si riconnette alla riserva d'Assemblea stabilita dall'art. 90, comma 2, CE con riferimento a quei progetti che, indipendentemente dalla materia trattata, siano stati oggetto di una proposta di veto, poiché soltanto il *Senado* nel suo insieme può formalizzare quest'ultimo, approvandolo a maggioranza assoluta<sup>1183</sup>.

L'art. 75, comma 3, CE stabilisce la cosiddetta *reserva de ley de Pleno*, ossia esclude che possa seguirsi il procedimento decentrato per le seguenti materie: «la riforma costituzionale, le questioni internazionali, le leggi organiche e di principio e i Bilanci Generali dello Stato». La disposizione, che trova il suo precedente immediato nell'art. 72, comma 4, Cost. italiana, come suggerisce la somigliante formulazione, condivide con quest'ultimo la medesima *ratio*: essa è individuata tanto dalla dottrina italiana quanto da quella spagnola nella notevole importanza delle materie elencate in relazione all'indirizzo politico generale e al mantenimento dell'ordine costituzionale<sup>1184</sup>, la quale esige un pronunciamento del

---

<sup>1180</sup> A titolo di esempio, basti ricordare che la proposta di riforma del 1992, all'art. 160, c. 3, rendeva possibile l'avocazione in qualsiasi momento precedente la conclusione del dibattito in Commissione.

<sup>1181</sup> Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 100 ss..

<sup>1182</sup> Cfr. E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1168.

<sup>1183</sup> Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones*, cit., p. 108. L'autore menziona anche il caso di rinvio automatico contemplato dall'art. 88, c. 3, del testo originario del Regolamento del *Congreso*, soppresso dalla deroga intervenuta con la riforma approvata il 23 settembre 1993: quella disposizione prevedeva che, qualora nella Commissione delegata si fosse ottenuta per tre volte consecutive la parità in una votazione, la questione avrebbe dovuto essere rimessa alla decisione dell'Assemblea.

<sup>1184</sup> Per quanto riguarda la dottrina italiana, cfr., *inter alia*, A.A. CERVATI, *Commento all'articolo 72*, in A.A. CERVATI – G. GROGANELLI (a cura di), *La formazione delle leggi*, tomo I, vol. 1, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli Editore-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 161; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 671. Per quanto riguarda la dottrina spagnola, si segnala E. GARCÍA DE ENTERRÍA

*Plenum*, essendo quest'ultimo circondato da maggiori garanzie, che vanno dal maggior numero di componenti alla più ampia pubblicità procedimentale. La *reserva de Pleno*, nel rendere le leggi in essa ricomprese imm modificabili da parte di leggi posteriori che non siano state approvate col medesimo procedimento, non comporta per questo la creazione di una categoria normativa a parte nell'ambito del sistema delle fonti, trattandosi di «*una peculiaridad del iter legis que sólo consiste en obligar a seguir el procedimiento ordinario*»<sup>1185</sup>, non sulla base di un principio gerarchico ma competenziale. Sebbene alcune leggi coperte dalla riserva possiedano un regime giuridico speciale, come ad esempio quelle organiche, tale specialità non si fonda sull'art. 75 CE, ma sulle disposizioni costituzionali che le disciplinano<sup>1186</sup>. La prima materia esclusa dal procedimento decentrato è la «*reforma constitucional*», che non lascia alcun dubbio interpretativo circa la sua individuazione, data l'identità fra questa formula e la rubrica del Titolo X della Costituzione, che disciplina i procedimenti semplice (art. 167, commi 1 e 2, CE) e aggravato (art. 168, comma 2, CE) di riforma costituzionale. Ben più problematico è il concetto di «*cuestiones internacionales*», che non compare in nessun'altra parte del testo costituzionale. Posto che non rientrano nel suo ambito, alla luce della giurisprudenza costituzionale, le leggi che recepiscono le direttive dell'UE, vi si possono ricondurre: a) le autorizzazioni dei trattati «con cui si attribuisca a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione» (art. 93 CE), le quali, richiedendo una legge organica, rientrano anche nell'ipotesi di esclusione dal procedimento decentrato dei progetti e delle proposte di *ley orgánica*; b) le autorizzazioni dei trattati internazionali ex art. 94, comma 2, CE, qualora concesse mediante legge formale e in considerazione della loro «*máxima trascendencia política*»<sup>1187</sup>; c) la previa autorizzazione delle *Cortes* al *Rey* affinché dichiari la guerra e faccia la pace, ai sensi dell'art. 63, comma 3, CE. Quanto alle «*leyes orgánicas*», la loro esclusione dal procedimento decentrato è giustificata, in base all'art. 81 CE, tanto dal loro ambito materiale di applicazione quanto dalla richiesta, per la loro approvazione o modifica, della maggioranza assoluta del *Congreso* in una votazione finale sulla totalità. Sono coperte da riserva d'Assemblea anche le leggi di principio («*de bases*»), per la delicatezza della decisione con cui si delega al Governo la potestà legislativa in ordine alla «*formazione di testi redatti in articoli*» (art. 82, comma 2, CE)<sup>1188</sup>. Infine, sono riservati all'intervento dell'Assemblea i «*Presupuestos Generales del Estado*» ex art. 134 CE, in ragione della loro

---

– T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1986, p. 159, i quali lamentavano che la riserva avrebbe dovuto estendersi anche a tutti i testi che contenessero norme *ad extra* direttamente riferibili ai cittadini.

<sup>1185</sup> A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 82.

<sup>1186</sup> Pertanto, non può essere accolta la teoria, elaborata da una parte della dottrina italiana, che ha postulato una «*competenza innovatrice maggiore*» delle leggi riservate all'Assemblea, cioè una loro maggiore efficacia rispetto alle altre leggi. Per una dettagliata disamina della polemica dottrinale italiana sugli effetti della riserva d'Assemblea, cfr. A.A. CERVATI, *La formazione delle leggi*, cit., p. 156 ss..

<sup>1187</sup> E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1167. Sono: a) *trattati di carattere politico*; b) *trattati o accordi di carattere militare*; c) *trattati o accordi che riguardino l'integrità territoriale dello Stato o i diritti e doveri fondamentali stabiliti nel Titolo primo*; d) *trattati o accordi che implicino obblighi finanziari per le finanze pubbliche*; e) *trattati o accordi che presuppongano modifiche o abrogazione di leggi o esigano misure legislative per la loro esecuzione*» (art. 94, c. 1, CE).

<sup>1188</sup> Si possono invece approvare in Commissione le leggi ordinarie mediante le quali le Camere si limitano a delegare il Governo a «*rifondere vari testi legali in un testo unico*» (art. 82, c. 2, CE).

rilevanza come «*acto parlamentario por excelencia*»<sup>1189</sup>.

Un ulteriore caso di *reserva de Pleno* riguarda la seconda lettura presso il *Congreso* ed è codificato dall'art. 149, comma 2, RC, ai sensi del quale il procedimento decentrato è escluso per i progetti e le proposte di legge «che siano stati sottoposti a veto o emendati dal Senato, qualora il veto o gli emendamenti siano stati approvati dall'Assemblea di quella Camera». Quest'ultima ipotesi, derogatoria dell'autonomia di ciascuna Camera nel concedere la delega, mentre si verifica sempre in caso di veto senatoriale, per effetto del già menzionato art. 131 RS, potrebbe non verificarsi nel caso dell'approvazione di emendamenti, sebbene al *Senado* il procedimento decentrato sia infrequente e al *Congreso*, nella prassi, sia l'Assemblea a pronunciarsi sugli emendamenti, siano stati approvati o meno dal *Pleno* dell'altra Camera<sup>1190</sup>. Per giunta, essa contrasta con l'art. 90, comma 2, CE, in quanto la maggioranza assoluta che questo prescrive tanto al *Senado* per approvare il veto quanto al *Congreso* per superarlo immediatamente non può che riferirsi alle rispettive Assemblee, data l'importanza politica di un'eventuale opposizione totale a un progetto o a una proposta di legge<sup>1191</sup>.

I regolamenti e la prassi hanno affrontato la questione della misura in cui le Commissioni delegate, sostituendosi all'Assemblea nell'esame e nell'approvazione dei progetti e delle proposte di legge, dovessero conformare il proprio funzionamento alle disposizioni vigenti per la stessa. In primo luogo, benché la discussione in Commissione si svolga in modo formalmente uguale nel procedimento ordinario e nella sua variante decentrata, dal punto di vista sostanziale essa assume una valenza diversa: infatti, i membri della Commissione sono indotti ad agire diversamente a seconda che le loro decisioni esauriscano la prima lettura al *Congreso* o siano invece preliminari rispetto a una nuova *ronda* di discussioni in seno al *Pleno*<sup>1192</sup>; inoltre, la soppressione della deliberazione dell'Assemblea ha finito per rafforzare «*el gran contenido político que han adquirido las ponencias en el Derecho parlamentario español*»<sup>1193</sup>, nelle quali l'assenza di pubblicità favorisce il raggiungimento dei principali accordi fra le forze politiche. In secondo luogo, in più di un'occasione, si è posto il problema di quali applicare fra gli artt. 114, comma 3, e 118, comma 3, RC, che disciplinano la presentazione degli emendamenti di mediazione («*transaccionales*»), rispettivamente, in Commissione e in Assemblea, il primo in modo più permissivo del secondo, riconoscendo la facoltà di presentarli a qualunque membro della Commissione, laddove l'altro richiede che non si opponga nessun gruppo e il contestuale ritiro degli emendamenti rispetto ai quali si media: in tutti questi casi, si è optato per applicare la prima disposizione, dal momento che l'art. 148, comma 2, RC individua, quale

<sup>1189</sup> E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1167.

<sup>1190</sup> Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, cit., p. 501. A titolo di esempio, nella IV legislatura il *Senado* ha applicato il procedimento decentrato a 9 progetti, di cui 6 sono stati emendati: trasmessi al *Congreso*, questi sono stati tutti esaminati in Assemblea (cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 94, nota 65).

<sup>1191</sup> Secondo parte della dottrina, la seconda lettura in *Congreso*, in ossequio all'art. 90, c. 2, CE, dovrebbe celebrarsi sempre in Assemblea (cfr. E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1166, secondo il quale sono riservati al *Pleno* del *Senado* anche i testi sottoposti ai procedimenti d'urgenza o semiurgenza, ai sensi dell'art. 132 RS, in base al quale la Commissione delegata, a decorrere dalla ricezione del testo, per discuterlo ed approvarlo dispone del tempo che resta per completare il periodo di due mesi di cui all'art. 108 RS, vigente solo per il procedimento ordinario).

<sup>1192</sup> Per quanto quest'ultime tendano a duplicare quelle svolte in Commissione.

<sup>1193</sup> A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 91.

procedimento da applicare, quello «*legislativo común*», fatta tuttavia eccezione per «*el trámite de deliberación y votación final en el Pleno*»<sup>1194</sup>. Quanto al Regolamento del *Senado*, a parte le disposizioni sulla remissione in Assemblea per l'approvazione della proposta di veto (art. 131 RS) e sul tempo a disposizione della Commissione per approvare un testo (ai sensi dell'art. 132, quello che «resta per completare il periodo di due mesi di cui all'art. 106»), esso non dice nulla sulla discussione e sulla votazione in Commissione: di fronte a tale silenzio,<sup>la prassi è stata quella di applicare al dibattito in Commissione le disposizioni del procedimento ordinario,</sup> in analogia al Regolamento del *Congreso*<sup>1195</sup>. Una differenza molto significativa fra il procedimento seguito dalle Commissioni con *competencia legislativa plena* e quello applicato in Assemblea riguarda la pubblicità dei lavori: il principio della pubblicità delle sessioni parlamentari, connaturato alle Assemblee delle democrazie parlamentari, nella sua forma diretta, che si sostanzia nella presenza del pubblico alle sedute, non trova applicazione per le Commissioni, nelle quali è consentito soltanto l'accesso dei rappresentanti dei mezzi di comunicazione debitamente accreditati (art. 64, comma 1, RC; art. 75, comma 1, RS).

### 2.1.3. Considerazioni finali

In Spagna, l'adozione del *procedimiento descentralizado* non ha prodotto quelle conseguenze deleterie per la funzionalità del Parlamento che una parte della dottrina italiana ha addebitato all'esperienza delle Commissioni *in sede deliberante* fino ai primi anni Novanta, senza tuttavia trovare l'accordo di altri studiosi: fra queste, l'inflazione legislativa e, in particolare, la proliferazione di «*leggine*» microsettoriali di spesa<sup>1196</sup>, la maggiore capacità di influenza dei gruppi di interesse e l'aver costituito la sede di scambi opachi fra gruppi di maggioranza e opposizione, a scapito dell'unità dell'indirizzo politico governativo<sup>1197</sup>. È possibile individuare due ragioni per le quali tale procedimento, benché recepito dall'esperienza italiana, non ne abbia conosciuto le stesse degenerazioni<sup>1198</sup>: in primo luogo, ciò non è avvenuto per il funzionamento maggioritario rapidamente assunto dalla forma di governo parlamentare spagnola, nel quale il Governo ha potuto agevolmente esercitare quella «*funzione di direzione e coordinamento dell'attività legislativa, attraverso*

<sup>1194</sup> Cfr. M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 562 s., secondo la quale questa soluzione non è la più coerente, ritenendo preferibile seguire l'esempio italiano dell'art. 94, c. 1, del Regolamento della Camera, ai sensi del quale la Commissione in sede legislativa «procede alla discussione e approvazione del progetto di legge secondo le norme del capo XVII sull'esame in Assemblea».

<sup>1195</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., p. 93 s.

<sup>1196</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Edizioni Comunità, Milano, 1975, p. 33. Cfr. anche L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 238: «Nelle prime dieci legislature repubblicane, la maggior parte delle leggi approvate in Italia non è mai passata per l'Assemblea: ad esempio, le percentuali delle leggi approvate in sede legislativa, alla Camera, variano tra il 78% della V legislatura e il 52% della VII». Il ricorso alla sede redigente si è bruscamente ridotto a partire dall'XI legislatura (1992-1994), per «l'accresciuto ruolo del Governo, il maggior rilievo acquisito dalla finanza pubblica e, soprattutto, l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico».

<sup>1197</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 748. *Contra, inter alia*, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 394, il quale ha evidenziato come il procedimento decentrato accresca la «capacità decisionale» del Parlamento, permettendogli di far fronte a una massa sempre crescente di lavoro legislativo.

<sup>1198</sup> Cfr. A. RUIZ ROBLEDO, *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, cit., pp. 100-102.

cui si dovrebbe realizzare l'unità dell'indirizzo politico» alla quale invece, a giudizio di Mortati, il Governo italiano aveva «vergognosamente abdicato», non avendo quasi mai richiesto la rimessione in Assemblea di un disegno di legge<sup>1199</sup>; in secondo luogo, il voto finale palese e il riconoscimento della facoltà di rimessione dei testi soltanto alla maggioranza dell'Assemblea e non, come in Italia, a una minoranza parlamentare, ha consentito di disinnescare un meccanismo rivelatosi disfunzionale nell'esperienza italiana, identificabile nel potere di ricatto dell'opposizione, nonché – aggiungiamo noi – di alcuni settori della maggioranza, che al riparo del voto segreto potevano minacciare di dare battaglia nell'ambito del più defatigante procedimento ordinario, qualora le loro richieste non fossero state accolte.

In definitiva, a quasi quarant'anni dalla sua costituzionalizzazione, la dottrina spagnola è unanime nel valutare positivamente l'enorme importanza che il *procedimiento descentralizado* ormai riveste nel sistema parlamentare spagnolo, tale che «nadie discute que constituye una pieza básica para la eficacia de la organización de la Cámara, ya que permite aliviar de trabajo al Pleno descargándole del examen de los asuntos que tienen una entidad menor o que se mueven en campos especialmente técnicos»<sup>1200</sup>, così facilitando «la respuesta a la creciente intensidad de regulaciones que nuestro tiempo demanda»<sup>1201</sup>.

## 2.2. I procedimenti d'urgenza

I procedimenti di urgenza sono, fra i procedimenti abbreviati, quelli cui si fa maggiore ricorso<sup>1202</sup>: in primo luogo, perché, a differenza del procedimento in lettura unica (vedi il paragrafo seguente), essi possono applicarsi a qualsiasi progetto o proposta di legge; in secondo luogo, in virtù della loro efficacia, comportando la dichiarazione d'urgenza un forte *acortamiento* dei tempi stabiliti in via generale. Inoltre, sono gli unici a vantare un fondamento costituzionale, rinvenibile nell'art. 86, comma 3 CE<sup>1203</sup> e, soprattutto, nell'art. 90, comma 3 CE.

Ai sensi dell'art. 90, comma 3, CE, «Il termine di due mesi di cui il Senato dispone per opporre il veto o emendare il progetto si ridurrà a venti giorni di calendario nel caso di progetti dichiarati urgenti dal Governo o dal Congresso dei Deputati»<sup>1204</sup>. Tale disposizione

---

<sup>1199</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 748.

<sup>1200</sup> M. SENÉN HERNÁNDEZ, *Artículo 75*, cit., p. 561.

<sup>1201</sup> E. RECORDER DE CASSO, *Artículo 75*, cit., p. 1164.

<sup>1202</sup> Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 236. L'autrice considera «procedimientos legislativos abreviados» i procedimenti d'urgenza e quello in lettura unica, accomunati da tre caratteristiche: «su finalidad de obtener un acortamiento en la tramitación de los proyectos de ley, bien mediante una reducción de los plazos (urgencia), bien mediante una eliminación de trámites [...] la posibilidad de opción por este procedimiento que se presenta al órgano legitimado para decidir [...] su posible combinación con otros procedimientos, ordinarios o especiales» (ivi, p. 235 s.).

<sup>1203</sup> Ai sensi del quale entro trenta giorni dalla loro promulgazione, i decreti-legge potranno essere convalidati dalle Cortes come progetti di legge mediante il procedimento d'urgenza.

<sup>1204</sup> Nella STC 234/2000, del 3 ottobre 2000, il *Tribunal Constitucional* ha precisato che l'oggetto proprio di questa disposizione non è la disciplina di un procedimento legislativo abbreviato, non contemplando la Costituzione spagnola, a differenza di altre, alcun procedimento di questo genere: si tratta di uno di quei precetti costituzionali mediante i quali si plasma l'esercizio della potestà legislativa nella cornice di un sistema bicamerale differenziato. Con questa sentenza il TC ha risolto un conflitto di attribuzione sollevato dal Governo avverso alla *Mesa del Senado*,

deve essere interpretata nel senso che la dichiarazione d'urgenza possa essere adottata soltanto dal *Gobierno* e dal *Congreso* nel loro insieme e non anche da organi interni agli stessi, come ad esempio i ministri, la *Mesa* o le Commissioni. Tuttavia, ai sensi dell'art. 133, comma 2, RS, potrà decidere l'applicazione del procedimento d'urgenza anche la *Mesa* del *Senado*, d'ufficio o su proposta di un gruppo parlamentare o di venticinque senatori: si tratta di un'autolimitazione regolamentare ritenuta conforme allo spirito della disposizione costituzionale, volta a impedire che una decisione dagli effetti così importanti sul procedimento legislativo possa essere adottata da organi estranei al *Senado* diversi da quelli individuati<sup>1205</sup>. Nel Regolamento del *Senado*, il procedimento d'urgenza è disciplinato nel Capitolo secondo del Titolo IV, rubricato «*De los procedimientos legislativos especiales*», agli artt. 133-135. Quando viene adottata la dichiarazione di urgenza, per esercitare i suoi poteri legislativi il *Senado* dispone di venti giorni di calendario, che decorrono a partire dal giorno seguente alla ricezione del progetto o della proposta di legge e che devono intendersi riferiti alla sessione ordinaria (art. 134 RS)<sup>1206</sup>. Questo termine, allo stesso modo di quello ordinario di due mesi, non ha carattere perentorio, per cui una sua eventuale inosservanza, mai verificatasi finora, non determinerebbe l'illegittimità costituzionale di una legge le cui norme siano conformi a Costituzione<sup>1207</sup>. Per assicurarne il rispetto, il Regolamento ha fissato in modo dettagliato i termini – riferiti a giorni feriali – entro cui deve concludersi ogni fase del procedimento fino all'emanazione del *dictamen* da parte della Commissione competente (art. 135, commi 1-3, RS)<sup>1208</sup>, ferma restando la facoltà della *Mesa* di modificare tali termini ove sia giustificato dalle circostanze (art. 136, comma 6, RS). Quanto alla discussione in Assemblea, è previsto che si conformi alle stesse norme del procedimento legislativo ordinario, fatto salvo, ancora una volta, il potere della *Mesa* di modificare la durata degli interventi quando lo suggerisca l'andamento del dibattito (art. 135, comma 4, RS).

Il Regolamento del *Senado*, all'art. 136, prevede anche il cosiddetto *procedimiento de semiurgencia*, applicabile qualora il progetto o la proposta di legge non sia stato dichiarato urgente dal Governo o dal *Congreso*: in tal caso, la *Mesa* della Camera alta, su proposta della *Junta de Portavoces*, può stabilire che il tempo per l'esame sia ridotto dai due mesi ordinari a un mese, mediante il dimezzamento dei termini intermedi. Il più elevato numero di giorni disponibili e il loro computo in giorni feriali rendono talvolta questo procedimento preferibile a quello più stringente dettato dall'art. 90, comma 3, CE, rispetto al quale è «*alternativo y subsidiario*»<sup>1209</sup>. In particolare, il procedimento di semiurgenza risulta utile

---

che nel 1995 non aveva ammesso la dichiarazione d'urgenza che esso aveva adottato con riferimento al progetto di legge organica sull'aborto, contestandone il ritardo: il TC ha dato ragione al ricorrente, affermando che la *Mesa* aveva interferito con un'attribuzione costituzionale del Governo il cui esercizio non è soggetto a un limite temporale.

<sup>1205</sup> Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 350, nota 18.

<sup>1206</sup> Nel caso in cui ricadano fuori dalla sessione ordinaria, si calcolano i giorni necessari del periodo successivo fino a completare i venti giorni.

<sup>1207</sup> Dal momento che, ai sensi dell'art. 39, c. 1, della *Ley Orgánica 2/1979, del 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, non ci sono i presupposti per l'impugnazione delle disposizioni della legge se queste ultime sono conformi a Costituzione.

<sup>1208</sup> Il termine per presentazione degli emendamenti è fissato a quattro giorni a partire dalla pubblicazione del testo; la Commissione competente deve riunirsi entro i due giorni seguenti per nominare la *Ponencia*, la quale a sua volta ha quattro giorni per elaborare l'*informe*; entro i tre giorni seguenti deve riunirsi la Commissione, che deve emettere il *dictamen* entro i due giorni successivi.

<sup>1209</sup> Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 351, nota 19.

quando si vuole portare a termine l'esame dei testi pendenti a ridosso della conclusione della sessione parlamentare<sup>1210</sup>.

Il Regolamento del *Congreso* dedica alla *declaración de urgencia* gli artt. 93-94, all'interno del Capitolo sesto del Titolo IV, rubricato «*De las disposiciones generales de funcionamiento*». Essa può essere adottata dalla *Mesa*, su richiesta del Governo, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei deputati (art. 93, comma 1, RC)<sup>1211</sup>; qualora ciò avvenga nel corso di una fase del procedimento legislativo, il relativo procedimento si applica a partire da quella successiva (art. 93, comma 2, RC). In base all'art. 94 RC, la dichiarazione d'urgenza ha come effetto la riduzione della metà dei termini stabiliti «*con carácter ordinario*», ferma restando la facoltà della *Mesa* di ampliarli o ridurli, secondo quanto disposto dall'art. 91 RC, nonché dagli artt. 43, comma 3, e 113, comma 2, RC. La scarsa fissazione di termini ordinari entro cui devono svolgersi le diverse fasi del procedimento legislativo da parte del Regolamento, rendendo l'esame di un progetto o di una proposta privo di una durata fissa o media, fa sì che l'applicazione del procedimento di urgenza abbia al *Congreso* un impatto molto meno rilevante rispetto all'altra Camera. Tuttavia, possono servirsi utilmente sia la maggioranza della *Mesa*, per motivare l'eventuale diniego alla proroga del termine di presentazione degli emendamenti, sia la maggioranza parlamentare, per giustificare la rapida iscrizione di un testo all'ordine del giorno dell'Assemblea<sup>1212</sup>. Nella prassi, il procedimento d'urgenza è usato con relativa frequenza: durante l'VIII legislatura, su 217 iniziative legislative presentate, è stato applicato in 26 casi (11,9%), di cui 20 nell'ambito di Commissioni con *competencia legislativa plena*<sup>1213</sup>; nella X, su 174 iniziative, ha trovato applicazione in 51 casi (29,3%), di cui 2 nell'ambito del procedimento decentrato<sup>1214</sup>. Nella XII, ad aprile 2018, su 16 leggi approvate, 11 sono state esaminate mediante procedimento d'urgenza (68,7%), di cui 4 in Commissione con *competencia legislativa plena* e 7 in lettura unica<sup>1215</sup>: in presenza di un Governo di minoranza, un tale incremento potrebbe trovare una spiegazione nel carattere necessariamente consensuale delle poche leggi approvate.

### 2.3. Il procedimento in lettura unica

Il procedimento in lettura unica (*tramitación en lectura única*), privo di un fondamento costituzionale, è disciplinato direttamente dai regolamenti parlamentari, all'art. 150 RC e all'art. 129 RS, all'interno dei rispettivi capitoli dedicati ai procedimenti legislativi speciali. È un procedimento abbreviato che si caratterizza per l'eliminazione delle fasi della *Ponencia* e della *Comisión*: scaduto il termine di presentazione degli emendamenti, si svolgono soltanto la discussione e la votazione nel *Pleno*. Pertanto, abbrevia il

<sup>1210</sup> Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 237 s..

<sup>1211</sup> Secondo una prassi consolidata, la *Mesa* può accettare o respingere le richieste in tal senso, inclusa quella del Governo, e qualche volta ha anche chiesto ai richiedenti di giustificare l'urgenza. Cfr. R. SERRANO – M. ROSA (coordinato da), *Comentario al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 688 s..

<sup>1212</sup> Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 237.

<sup>1213</sup> Cfr. *Memoria de la VIII legislatura*, cit., p. 260.

<sup>1214</sup> Cfr. *Memoria de la X legislatura*, cit., p. 286.

<sup>1215</sup> Dati estrapolati dal sito istituzionale del *Congreso de los Diputados*: [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

procedimento legislativo perfettamente speculari rispetto al *procedimiento descentralizado* in Commissione: mentre quello rimuove la fase finale dell'approvazione in Assemblea, il procedimento in lettura unica elimina le fasi precedenti.

Entrambi i regolamenti attribuiscono il potere di decidere che un testo venga esaminato «*directamente y en lectura única*» all'Assemblea, su proposta della *Mesa*, sentita la *Junta de Portavoces*, a ulteriore riprova del «*predominio de la mayoría parlamentaria en la selección del procedimiento aplicable*» (art. 150, comma 1, RC; art. 129, comma 1, RS)<sup>1216</sup>. Il Regolamento del *Congreso* prevede che i progetti e le proposte su cui l'Assemblea decida di applicare tale procedimento siano soggetti a un dibattito *de totalidad* e in seguito sottoposti nel loro insieme a una sola votazione, in esito alla quale risulteranno approvati o respinti in blocco (art. 150, commi 2 e 3, RC). Pertanto, in Assemblea dovrebbero tenersi soltanto due votazioni: una prima con cui si approva l'adozione del procedimento e una seconda per l'approvazione dell'insieme del testo<sup>1217</sup>, escludendosi implicitamente la presentazione e la votazione di emendamenti. Nella prassi parlamentare, questa «*severa restricción de las facultades legislativas de los Diputados y los grupos*» è stata abbandonata dopo alcuni anni, lasciando posto all'ammissibilità sia degli emendamenti alla totalità che di quelli all'articolato, da presentare entro un termine solitamente molto breve<sup>1218</sup>. Nel Regolamento del *Senado*, invece, il divieto di emendamenti all'articolato si deduce inequivocabilmente dalla disposizione secondo cui prima della discussione in Assemblea, entro il termine segnalato dalla *Mesa*, «potranno essere presentate soltanto proposte di veto» (art. 129, comma 3, RS)<sup>1219</sup>: l'immodificabilità del testo che ne consegue rende tale procedimento poco utilizzato<sup>1220</sup>. Il ricorso ad esso è invece più frequente al *Congreso*, dove è spesso applicato simultaneamente al procedimento d'urgenza, al fine di rendere l'*iter legis* il più rapido possibile, ove ne ricorrano i presupposti<sup>1221</sup>.

---

<sup>1216</sup> Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, n. 4/2007, p. 6.

<sup>1217</sup> Queste due votazioni possono aver luogo nella stessa seduta, una dopo l'altra, o in sedute distinte.

<sup>1218</sup> Cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 324.

<sup>1219</sup> Anche al *Senado* è previsto che si proceda a un dibattito sulla totalità, con la specificazione che i turni a favore e contro saranno di cinque minuti, seguiti da interventi dei singoli gruppi parlamentari non superiori a dieci minuti (art. 129, c. 2, RS).

<sup>1220</sup> Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 239. Contro chi ritiene che l'applicazione di questa tecnica legislativa si ripercuota negativamente non solo sui diritti dei parlamentari ma anche sullo stesso esercizio della funzione legislativa da parte della Camera, trasformate in un «*mero órgano de ratificación o rechazo*», cfr. Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, n. 4/2007, p. 12, che richiama la sentenza con cui il *Tribunal Constitucional* ha affermato che «*no puede admitirse que la prohibición de presentar enmiendas en el asunto que nos ocupa (justificada por la naturaleza paccionada y negociada del contenido del Proyecto de Ley de referencia, como se ha visto), suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23 CE, al derecho de participación de los parlamentarios en la discusión y aprobación del Proyecto de Ley [...], por cuanto el procedimiento previsto [...] permite diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE*» (STC 27/2000, de 23 de enero, f.j. 6°).

<sup>1221</sup> Nella VIII legislatura, su 217 iniziative legislative, 11 sono state esaminate in lettura unica (5%), di cui 9 anche con il procedimento d'urgenza (cfr. *Memoria de la VIII legislatura*, cit., p. 260); nella X, su 174 iniziative, ne sono state esaminate in lettura unica 13 (7,4%), di cui 12 con la procedura d'urgenza (cfr. *Memoria de la X legislatura*, cit., p. 286). Nella XII legislatura (2016-), ad aprile 2018, su 16 leggi approvate, 7 sono state esaminate in lettura unica (43,7%), applicando in tutti i casi anche il procedimento di urgenza (dati estrapolati dal sito [www.congreso.es](http://www.congreso.es)): un incremento dovuto alla presenza di un Governo di minoranza del *Partido Popular*, che obbliga a concordare il contenuto delle leggi con le altre forze politiche.

Entrambi i regolamenti, nel tentativo di delimitarne l'ambito applicativo, prevedono che il procedimento in lettura unica possa essere adottato solo quando lo consentano la «*naturalaleza*» di un testo la sua «*simplicidad de formulación*». L'ambiguità di questi presupposti ne consente un utilizzo «*indiscriminado*»<sup>1222</sup>, normalmente esteso a tutti i casi in cui sul contenuto di un testo – sia o meno urgente o di breve estensione – si registra un consenso fra le forze politiche tale da escludere successive modifiche. Si possono individuare tre casi in cui si impiega il procedimento di urgenza<sup>1223</sup>: in primo luogo, il caso, strettamente aderente ai presupposti regolamentari, dell'esame dei progetti e delle proposte brevi, semplici e consensuali<sup>1224</sup>; in secondo luogo, quello dell'esame di testi, non necessariamente brevi e semplici, che i gruppi parlamentari, per motivi di urgenza politica, decidono unanimemente di sottoporre a un procedimento rapido<sup>1225</sup>; infine, tale procedimento viene scelto, in alcuni casi *ope legis*, per l'esame dei testi il cui contenuto è frutto di accordi raggiunti all'esterno delle Cortes, come è il caso delle leggi sugli accordi economici con le Comunità di Navarra e Paesi Baschi. La lettura unica si usa principalmente in quest'ultima ipotesi, nella quale le Camere si riducono a «*órganos meramente ratificadores de decisiones adoptadas por instancias ajenas*»<sup>1226</sup>, il raggiunto consenso attorno alle quali giustifica un iter abbreviato anche secondo la giurisprudenza del Tribunal Constitucional<sup>1227</sup>.

### 3. IL GOVERNO NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

---

<sup>1222</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 324, che passa in rassegna la giurisprudenza costituzionale relativa alla tecnica legislativa in esame: «*La STC 103/2008 dell'11 settembre ha dichiarato incostituzionale una legge per Parlamento basco per indebita applicazione del procedimento in lettura unica, ma è pur vero che ha fatto leva sul particolare rigore del Regolamento di quella Camera. Invece, in altre occasioni il Tribunale Costituzionale è stato più flessibile. È il caso dell'ATC 9/2012 del 13 gennaio, il quale ha ritenuto ammissibile che la riforma dell'art. 135 CE fosse stata esaminata con i procedimenti in lettura unica e urgente; la STC 238/2012 del 13 dicembre ha stabilito che spetta all'Asamblea valutare l'opportunità di ricorrere a questo procedimento; infine, la STC 129/2013 del 4 giugno ha interpretato in modo flessibile il presupposto della "semplicità" del progetto di legge*».

<sup>1223</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 238 s..

<sup>1224</sup> Rientrano in questa ipotesi i trattati internazionali dal contenuto politicamente condiviso ma anche testi di grande rilevanza, come le riforme costituzionali approvate nel 1992 e nel 2011, riguardanti, rispettivamente, gli artt. 13 e 135 CE. Sul punto, cfr. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 324. In particolare, in occasione della riforma del 1992, l'adozione del procedimento in lettura unica al Congreso, che ne favorì l'approvazione in soli ventidue giorni, fu imposta dalla necessità, condivisa da tutti i gruppi, di consentire una rapida ratifica il Trattato di Maastricht, rispetto al quale il TC aveva rilevato un contrasto con il vecchio art. 13, c. 2, CE.

<sup>1225</sup> Talvolta, i progetti e le proposte di legge in questione sono stati discussi e approvati nell'arco di una settimana. Cfr. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, cit., p. 238.

<sup>1226</sup> Cfr. Y. GÓMEZ LUGO, *La tramitación legislativa en lectura única*, cit., p. 8, la quale nella nota 10 riporta alcuni dati sul Congreso relativi alla VII legislatura (200-2004): su 5 iniziative esaminate mediante lettura unica, 2 si riferivano a testi negoziati fuori dalla Camera bassa, cui andavano aggiunte altre 4 iniziative delle 11 che hanno seguito simultaneamente il procedimento in lettura unica e di urgenza.

<sup>1227</sup> Il Tribunal Constitucional, nel pronunciarsi sull'esame di leggi aventi natura pattizia mediante la tecnica legislativa della lettura unica, ha affermato che «*Las Leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o las que fijan la metodología para su determinación son, como su propio título indica, "leyes de aprobación", es decir, leyes que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas [...]*» (STC 27/2000, de 31 de enero, f.j.5°).

di Domenico Marrello

### 3.1. Introduzione

Nella variegata fenomenologia in cui possono svilupparsi i rapporti fra i poteri esecutivo e legislativo, si è portati a ricercarne i tratti caratterizzanti nella previsione e consistenza materiale dei poteri di controllo del Parlamento sul Governo. Una simile indagine potrebbe senz'altro essere condotta con esiti di notevole interesse anche nell'ordinamento spagnolo, la cui Costituzione dedica l'intero Titolo V alle relazioni fra Governo e *Cortes*. *Prima facie* parrebbe invece non potersi dire altrettanto circa i rapporti fra detti poteri nell'esercizio della funzione legislativa, giacché non sono molte le disposizioni costituzionali da cui rilevare il ruolo del Governo nel procedimento legislativo. Pur tuttavia, l'interesse alla presente indagine consiste giustappunto nell'analisi di quanto l'andamento concreto della funzione legislativa – assegnata alla *potestad* delle *Cortes* dall'art. 87 CE – possa disattendere le superficiali aspettative ingenerate dalla sola lettura e ricerca delle norme<sup>1228</sup>, al fine di rilevare la fondatezza di quello che viene qualificato come il «*dominio*»<sup>1229</sup> governativo nel procedimento legislativo ordinario.

Oltre a ciò, vi sono altri fattori che si crede confortino l'interesse alla rilevazione dell'esatto ruolo del Governo nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria e che si ritiene utile menzionare in via preliminare.

In tal senso, la Costituzione all'art. 87 dispone che l'iniziativa legislativa spetta al Governo, al Congresso dei Deputati, al Senato, alle Comunità Autonome e al popolo. Con riguardo alle *Cortes*, gli artt. 126 RC e 108 RS prevedono che il potere di iniziativa possa essere esercitato non già singolarmente da un singolo parlamentare, bensì da almeno quindici deputati o venticinque senatori, oltre all'esercizio collettivo di un gruppo parlamentare. La scelta lessicale del costituente di attribuire la *potestad* legislativa alle Camere pare essere quindi poco coerente con il riparto materiale del potere di iniziativa, all'interno del quale di tutta evidenza la titolarità del Governo viene ad assumere uno sproporzionato peso specifico maggiore rispetto agli altri soggetti investiti della medesima attribuzione<sup>1230</sup>.

---

<sup>1228</sup> Come afferma J. SANTAMARÍA, *Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto*, in AA. VV., *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, p. 121 «*las relaciones entre Gobierno y Parlamento se sitúan, en cualquier régimen parlamentario, en tres planos diferenciados, que se pueden reducir, si se quiere, a dos: el de la participación de cada poder en las funciones específicas del otro y de la vigilancia y control recíprocos*».

<sup>1229</sup> E. GUERRERO SALOM, *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 43 ss.. In termini generali, con riguardo anche ai poteri di normazione diretta del Governo e alle ripercussioni sul disequilibrio del sistema v. L. LÓPEZ GUERRA, *Considerazioni sulla preminenza del potere esecutivo*, in G. ROLLA (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici, Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 75.

<sup>1230</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, p. 19. La prevalenza sostanziale dell'iniziativa legislativa del Governo si ritiene possa rappresentare pertanto l'altra faccia della «*grupocrazia*», che in larga parte della dottrina viene individuata come una delle deformazioni del riparto del potere di iniziativa in pregiudizio alla possibilità da parte dei singoli parlamentari di partecipare alla funzione legislativa. Di tale avviso fra gli altri v. J. GARCÍA ROCA, *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario*, in *Revista Vasca de la Administración Pública*, n. 42/1995, p. 161; P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*,

Quanto detto viene confermato nel momento in cui dall'analisi testuale si passa alla rilevazione dei dati quantitativi. Al solo raffrontare, infatti, la quantità di *proposiciones* e di *proyectos* con la quantità di leggi che abbiano trovato esito nell'approvazione definitiva dalla I alla XII legislatura, l'iniziativa governativa risulta preponderante sotto diversi punti di vista. A fronte del totale complessivo di leggi approvate dal 1978 ad oggi, quelle di provenienza governativa superano in maniera schiacciante le *proposiciones* parlamentari, attestandosi costantemente ad un rapporto dell'80-90% del totale<sup>1231</sup> (nel dettaglio si rinvia a Tab. 1, § 2.2.). Il confronto si sbilancia se possibile ancor di più se si prende come parametro il rapporto fra proposte ed approvazioni intercorrente all'interno di ciascun tipo di iniziativa legislativa. In tal senso, si rileva che, se l'iniziativa parlamentare ha attestato il suo margine di successo su una o due leggi approvate ogni dieci proposte, del tutto specularmente l'iniziativa governativa ha trovato sistematicamente la via dell'approvazione, raggiungendo in maniera abbastanza omogenea un rapporto in media di otto leggi ogni dieci progetti presentati<sup>1232</sup>. Allo scenario appena tracciato in sintesi fa il paio, inoltre, l'uso dei poteri di normazione diretta del Governo. Dall'analisi dei dati non sembra, infatti, che il Governo spagnolo abusi del ricorso alla legislazione delegata e, ancor meno, all'emanazione di decreti legge<sup>1233</sup>. Ciò non si traduce soltanto nella doverosa considerazione di come l'Esecutivo utilizzi in maniera adeguata i propri poteri di normazione diretta, ma in aggiunta significa che nella sostanza il peso legislativo del Governo viene impiegato in larga misura nell'esercizio dell'iniziativa che si riversa nel procedimento ordinario<sup>1234</sup>.

---

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 70 ss.; R.M. FERNÁNDEZ RIVIERA – M. DÍAZ CREGO, *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 74/2008, p. 220; A. MENCARELLI, *Spagna*, in R. DICKMANN – A. RINELLA, *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, p. 152. In generale sul carattere disuguale del potere di iniziativa legislativa v. E. AJA FERNÁNDEZ, *Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo*, in *Anuari de Dret Politic*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983, p. 161; M. GERPE LANDÍN, *Relaciones entre las Cortes Generales y las Asembleas de las Comunidades Autónomas. Las iniciativas de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978*, in *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 166.

<sup>1231</sup> Al riguardo va segnalato inoltre che il dato sulle *preposiciones* potrebbe in alcuni casi non corrispondere all'effettiva quantità di leggi di iniziativa parlamentare, giacché i reports sulla legislazione vi includono anche le iniziative del Governo cumulate per omogeneità di materia con le proposte parlamentari che proseguono pertanto il loro *iter* unitamente.

<sup>1232</sup> Per le legislature I, II, III, IV e V si v. P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000, p. 83; per le legislature VI, VII, VIII, IX e X si v. CAMERE DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea.*, vol. II, Roma, p. 583; per la legislatura XII (in corso nel momento in cui si scrive) v. [www.congreso.es](http://www.congreso.es) (ultima consultazione: 11 aprile 2018). Nella XI legislatura non sono state approvate leggi. A rafforzare l'accennato squilibrio fra il margine di successo delle diverse iniziative, va considerato inoltre come il Governo non possa far uso di strumenti idonei a forzare la volontà parlamentare sull'approvazione delle proprie proposte, come ad esempio la questione di fiducia, che secondo quanto dispone l'art. 112 CE può essere apposta soltanto ad un programma o ad una dichiarazione di politica generale e non su un determinato *proyecto* in esame alle Camere.

<sup>1233</sup> Sul punto, occorre tuttavia precisare che i dati sulla decretazione d'urgenza sono in qualche modo falsati dall'utilizzo del meccanismo – a cui spesso le *Cortes* fanno ricorso – previsto dall'art. 86, c. 3, CE della *tramitación* di un *Decreto-Ley* come un *proyecto* urgente. Ad ogni modo, ciò non intacca sensibilmente quanto sostenuto poiché anche sul versante delle proposte di decretazione d'urgenza, può rilevarsi come il Governo faccia scarso uso di tale potere di normazione diretta.

<sup>1234</sup> CAMERE DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016*, cit., p. 582 s..

Quanto detto in premessa spinge pertanto ad un'analisi attenta delle modalità con cui il Governo esercita le proprie prerogative nel conformare l'andamento e l'esito del procedimento legislativo e di come ciò abbia conseguenze nei rapporti fra le diverse forze parlamentari.

### 3.2. *Le disposizioni costituzionali e regolamentari che disegnano il ruolo dell'Esecutivo nel procedimento legislativo ordinario*

Il primo passo nell'analisi del ruolo del Governo nel procedimento legislativo ordinario non può che compiersi nell'individuazione delle principali disposizioni costituzionali e regolamentari che rilevano ai presenti fini.

Immediatamente dopo la previsione dell'art. 87 in cui sono elencati i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa, la Costituzione dedica l'art. 88 ai soli *projectos*, prevedendo che questi debbano essere approvati dal Consiglio dei Ministri «che li sottoporrà al Congresso, accompagnati dall'indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per la pronuncia su di essi». Sebbene non riferito direttamente all'iniziativa governativa, desta attenzione la previsione dell'art. 89, nella parte in cui, rinviando ai Regolamenti la disciplina del procedimento che segue alle *preposiciones*, si precisa come «la priorità riconosciuta ai progetti di legge» non debba costituire ostacolo al regolare esercizio parlamentare della funzione legislativa, conferendo perciò *a contrario* una via preferenziale almeno temporale alle iniziative del Governo<sup>1235</sup>. Allo stesso modo, non espressamente riferita al Governo è l'art. 90, comma 3, che tuttavia prevede la riduzione da due mesi a venti giorni del termine a disposizione del Senato per vietare o emendare un progetto dichiarato urgente dal Governo<sup>1236</sup>. Gli artt. 131 e 134, infine, prevedono due tipologie di iniziativa riservata al Governo rispettivamente per i progetti di pianificazione economica e per «*la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado*», cioè la legge di bilancio, la cui approvazione spetta alle Camere e di cui lo stesso art. 134 fornisce alcune indicazioni procedurali<sup>1237</sup>.

All'esiguità dei riferimenti costituzionali alla partecipazione del Governo al procedimento legislativo ordinario, fa da contraltare il Regolamento del Congresso, all'interno del quale l'intera Sezione I del Capitolo Secondo è dedicata ai *projectos de ley*. Rinviando ai paragrafi successivi l'analisi delle peculiarità procedurali che precedono e seguono all'iniziativa governativa e l'individuazione completa delle disposizioni che ne caratterizzano il ruolo nella funzione legislativa, in tale sede conviene accennare che le disposizioni da cui desumersi le particolarità della *tramitación* dei *projectos* all'esame della Camera sono da individuarsi negli artt. 109 e 110, che ne disciplinano rispettivamente l'ammissione e il potere di emendamento; nell'art. 112, che disciplina la procedura di

---

<sup>1235</sup> In tal senso il Regolamento del Senato all'art. 105 dà seguito al rinvio ex art. 89 CE, disponendo che «I progetti di legge del Governo beneficeranno della trasmissione in via prioritaria rispetto alle proposte di legge».

<sup>1236</sup> In combinato con la richiamata disposizione occorre menzionare l'art. 86, c. 3, CE che attribuisce alle *Cortes* la facoltà di assumere un decreto legge presentato dal Governo come un progetto di legge urgente.

<sup>1237</sup> Con riguardo all'elaborazione della *Ley de Presupuestos*, occorre precisare come, oltre alla citata riserva di iniziativa del Governo, le specificità di tale procedimento non saranno oggetto della presente analisi poiché non riguardano il procedimento legislativo ordinario. Per l'approfondimento sul punto si rinvia a I.M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *La intervención del Gobierno en el ejercicio de la función presupuestaria*, in M. ARAGÓN REYES – Á.J. GÓMEZ MONTORO, *El Gobierno*, Cento de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 287 ss..

discussione nell'ipotesi in cui siano stati presentati emendamenti totalmente soppressivi o sostitutivi del progetto di legge<sup>1238</sup>; nell'art. 128, che disciplina il potere di ritiro da parte del Governo. All'interno del Capitolo Terzo «Dei procedimenti speciali», sono di interesse ai presenti fini le disposizioni degli artt. 130 e 131, disciplinanti le regole in materia di progetti (o proposte) di Leggi Organiche, e degli artt. 133, 134 e 135, contenenti la disciplina dell'approvazione della *Ley de Presupuestos*. Non esclusivamente riferiti all'intervento del Governo, deve tuttavia accennarsi alla disciplina del Capitolo Sesto e soprattutto la previsione dell'art. 93 che inserisce il Governo fra i soggetti titolari del potere di chiedere alla Presidenza della Camera la dichiarazione d'urgenza su un determinato provvedimento. A queste disposizioni va aggiunto l'art. 111 RC che prevede la necessità del vaglio di conformità del Governo per gli emendamenti parlamentari ai progetti che importino modifiche sulle entrate fiscali o nuovi oneri finanziari<sup>1239</sup>.

In conformità con la conformazione non paritaria del bicameralismo spagnolo, di cui ne è prova la possibilità del Governo di presentare un *proyecto* esclusivamente al Congresso<sup>1240</sup>, le sole disposizioni del Regolamento del Senato da cui desumere le peculiarità del procedimento che segue all'iniziativa governativa sono da individuarsi nell'art. 105, che prevede per i progetti di legge una «*tramitación prioritaria*» rispetto alle *proposiciones*, e negli artt. 133 e 134, che dispongono sull'abbreviazione dei termini in caso di dichiarazione d'urgenza.

### 3.3. La proiezione dell'art. 97 CE nell'esercizio della funzione legislativa: il potere del Governo di direzione della politica nazionale tramite i *proyectos de ley* e le facoltà di intervento nel procedimento.

In considerazione del suesposto rapporto di prevalenza-residualità fra l'*iniciativa gubernamental* rispetto a quella degli altri contitolari ex art. 87 CE, è evidente che l'esercizio da parte del Governo delle sue prerogative legislative si manifesti come il principale strumento di esercizio del potere di direzione della politica nazionale attribuitogli dalla Costituzione con l'art. 97<sup>1241</sup>. Per tale ragione, non si ritiene sufficiente confinare

---

<sup>1238</sup> La Sezione I del Capitolo Secondo rubricato «*Del procedimiento legislativo común*» contiene, infatti, gli articoli dal 109 al 123; tuttavia quelli successivi all'art. 112 costituiscono la matrice comune del procedimento ordinario da seguirsi anche in caso di proposte di legge parlamentari, a cui infatti il Regolamento dedica molte meno disposizioni nella Sezione II e per lo più disciplinanti il potere di iniziativa.

<sup>1239</sup> Pur riguardando l'iniziativa parlamentare e rinviandone perciò l'esame a successive considerazioni, occorre segnalare in via preliminare come quanto disposto dall'art. 111 RC sia replicato anche per le *proposiciones* dall'art. 126 RC, che, oltre al filtro di conformità governativa per le proposte che importino variazioni al bilancio, prevede che la *Mesa* disponga l'invio di ogni proposta di legge parlamentare al Governo affinché questo manifesti il proprio parere in ordine alla *toma en consideración* delle stesse.

<sup>1240</sup> Fra le iniziative legislative del Governo, l'unico progetto che deve essere presentato al Senato è quello riguardante la *Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*.

<sup>1241</sup> J. DE ESTEBAN – L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1992, p. 138; R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978* (trad. a cura di Miryam Iacometti), Giappichelli, Torino, II ed., 2009, p. 99, in cui l'A. annovera il potere di presentare progetti di legge come primo fra i fattori che caratterizzano la centralità costituzionale del Governo; P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., p. 56, in cui l'A., in ragione del carattere ordinario e prevalente dell'iniziativa legislativa del Governo in quanto espressione del potere di direzione della politica nazionale, sostiene come non sia ipotizzabile imporre dei limiti materiali

l'analisi del ruolo del Governo nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria al solo esame delle facoltà di quest'ultimo nei lavori assembleari, bensì è necessario anticipare l'indagine ai momenti dell'elaborazione e formazione della scelta legislativa, il cui procedimento è stato di recente oggetto di radicali modifiche.

### 3.3.1. L'iter dell'iniziativa del Governo: dall'elaborazione degli *anteproyectos* al potere di ritiro.

Fino alle modifiche intervenute nell'ottobre del 2015, la disciplina dell'elaborazione dei cosiddetti *anteproyectos* era contenuta nell'art. 22 della *Ley 50 del 1997 del Gobierno*<sup>1242</sup>, la cui scarsa esaustività aveva sin dall'origine suscitato forti critiche. Nella volontà di rimediare a tali difetti, il legislatore è intervenuto con la *Ley 39 del 2015*, attraverso la quale sono state proceduralizzate nel dettaglio l'elaborazione e la formazione degli *anteproyectos*<sup>1243</sup>, la cui disciplina è ad oggi contenuta nell'art. 26 della *Ley del Gobierno*, oggetto di analisi specifica nel seguente paragrafo.

Nel complesso, le novità da ultimo introdotte non hanno riscontrato il favore unanime dei commentatori. Accanto ad elementi senz'altro positivi<sup>1244</sup>, non ha convinto la scelta di prevedere quello che la stessa *Ley 39* definisce nel titolo come «*Procedimiento Administrativo Común*», che disciplinasse unitamente sia l'attività della Pubblica Amministrazione (compreso perciò anche il Governo nell'esercizio della potestà regolamentare) che l'elaborazione dei progetti di legge<sup>1245</sup>. A tal riguardo, sembrano fondate le critiche rivolte all'*amministrativizzazione dell'iniziativa gubernamental*, giacché infatti il legislatore avrebbe ben potuto conferire maggiore dettaglio alla materia agendo sulla già esistente *Ley del Gobierno* senza tuttavia «*mescolare*»<sup>1246</sup> il potere di iniziativa legislativa con l'attività amministrativa e perciò anche con la potestà regolamentare dell'Esecutivo.

---

all'intervento legislativo tramite *proyecto*, che, allo stesso modo di quella parlamentare, può decidere di legiferare in ogni ambito ritenuto opportuno.

<sup>1242</sup> La richiamata disciplina andava inoltre integrata con quanto previsto dalle *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* riguardo al processo di conversione dell'*anteproyectos* in un progetto di legge definitivo da presentare alle *Cortes*.

<sup>1243</sup> In realtà la modifica della *Ley del Gobierno* è intervenuta formalmente per il tramite della *Ley 40 del 2015*, la quale ne modifica l'intero Titolo V (contenente già in origine la disciplina dell'iniziativa legislativa del Governo) riportandovi quanto previsto in via di principio dalla coeva *Ley 39*, a cui tuttavia rimanda in maniera del tutto incoerente l'art. 22 della *Ley del Gobierno*.

<sup>1244</sup> Come ad esempio l'apertura del procedimento di elaborazione dell'iniziativa governativa alla partecipazione dal basso (*infra*, § 6.2., 6.3.), le previsioni di cui all'art. 25 sull'approvazione da parte del Governo un *Plan Normativo* che contenga le iniziative legislative che si intendono presentare nell'anno successivo e sui meccanismi di valutazione *ex ante* ed *ex post* dell'impatto delle leggi (*infra*, § 5.5., 5.6.).

<sup>1245</sup> Molto critico nei confronti della scelta di predisporre una disciplina comune per il procedimento amministrativo e per l'elaborazione degli *anteproyectos*, si è mostrato soprattutto il Consiglio di Stato, che, nel parere del 25 aprile del 2015, ha avvertito come l'iniziativa legislativa, benché necessiti di una proceduralizzazione, non possa essere considerata alla stregua di un esercizio del potere amministrativo e debba trovare la sua «*ubicación natural*» nella *Ley del Gobierno*, intesa come la fonte che disciplini l'attività dell'Esecutivo, da non sovrapporsi alle modalità di svolgimento delle attribuzioni di qualsiasi Pubblica Amministrazione.

<sup>1246</sup> Di tale avviso F.J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 29/2017, p. 25, il quale sostiene come l'aver «*mezclato*» il potere regolamentare con l'iniziativa legislativa sia stato un errore da parte

### 3.3.1.1. Le fasi antecedenti all'ingresso dei proyectos nelle Camere: la decisione pre-legislativa, l'elaborazione dell'anteproyecto, l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri.

La prima conseguenza della procedimentalizzazione dell'iniziativa del Governo si registra sull'alleggerimento del valore *stricto sensu* politico dell'assunzione della decisione pre-legislativa. Il vuoto della previgente disciplina sulla trasposizione della linea politica in una bozza di progetto, comportava infatti la necessità di un «*pase previo*» rispetto alla sottoposizione dello stesso al Consiglio dei Ministri, nel quale dedicarsi all'accordo o comunque alla formazione di un testo a cura del Ministro proponente, scevro pertanto da valore giuridico<sup>1247</sup>.

Quella che prima era avvertita come un'esigenza sostanziale di pianificazione dell'azione legislativa, si traduce oggi positivamente nell'art. 25 della *Ley del Gobierno*, la cui recente modifica prevede che il Governo approvi annualmente entro il 30 aprile un *Plan Normativo* contenente le iniziative legislative da assumere nell'anno successivo. Il compito di coordinare le iniziative del *Plan Anual* spetta alla Presidenza del Consiglio, con la finalità di assicurare congruenza ed evitare sovrapposizione fra le diverse proposte. La vincolatività del contenuto della pianificazione è inoltre rinforzata dalla previsione dell'art. 25, comma 3, in cui si dispone che un'eventuale proposta di progetto non presente nel *Plan* dovrà essere giustificata riguardo alla sua sopravveniente necessità nella *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*.

Come già anticipato, l'efficacia innovatrice delle modifiche alla *Ley del Gobierno* nel 2015 devono rilevarsi soprattutto nella formazione dell'*anteproyecto*, disciplinato attualmente dall'art. 26.

Nella volontà di assicurare la buona qualità della normazione che segue all'iniziativa governativa, l'attuale disciplina intreccia il potere deliberativo del Consiglio dei Ministri con una serie di adempimenti finalizzati all'apertura del procedimento alle consultazioni pubbliche e all'analisi dell'impatto normativo, tanto che dalla sistematica dell'art. 26 quello del Governo rischia di apparire come un compito residuale.

Prescindendo dall'analisi dettagliata di alcuni passaggi di cui si tratterà nei capitoli successivi (sul punto si rinvia *infra*, § 6.), la scansione temporale del procedimento di formazione di un *anteproyecto* si svolge tramite le fasi della preparazione di una bozza da parte del Dipartimento competente; dell'apertura di una prima consultazione telematica pubblica ai destinatari della normativa e alle organizzazioni rappresentative di interessi, finalizzata all'elaborazione della *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*; di un primo passaggio in Consiglio dei Ministri (preceduta dalla sottoposizione del progetto alla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*), affinché in tale sede si decida in ordine alle ulteriori fasi di consultazione; dell'eventuale riapertura di un termine

---

del legislatore, poiché se il primo consiste in esercizio di attribuzione amministrativa, il secondo trova la sua origine in Costituzione.

<sup>1247</sup> Sul procedimento di formazione dell'*anteproyecto* seguito in Consiglio dei Ministri prima delle modifiche introdotte alla *Ley del Gobierno* nel 2015, si rinvia diffusamente a P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., p. 75 ss., spec. 83 ss..

per una nuova raccolta di informazioni; infine, dell'ultimo passaggio dell'*anteproyecto* in Consiglio dei Ministri per l'approvazione propedeutica alla remissione dello stesso al Congresso<sup>1248</sup>.

Dal succedersi delle fasi di cui si è dato atto in sintesi, emerge pertanto che l'attuale art. 26 dia seguito attraverso due distinti passaggi procedurali alla riserva di cui all'art. 88 CE – che da par suo si limita a conferire il potere di approvazione dei *proyectos* al Consiglio dei Ministri – inserendoli in un complesso procedimento funzionale all'elaborazione di un'iniziativa governativa legittimata direttamente attraverso un ampio coinvolgimento civico.

A completamento dell'*iter* di formazione di un progetto di iniziativa governativa, è necessario infine concentrare l'ultimo passaggio dell'analisi alle modifiche dello stesso nell'ipotesi in cui per ragioni di urgenza sia necessaria un'accelerazione del procedimento in corso, che va ad ogni modo tenuta distinta dalla dichiarazione di urgenza che produce i suoi effetti sui lavori delle Camere. A tal riguardo, si rileva una duplice potenziale efficacia dell'urgenza nell'*iter* di elaborazione di un *proyecto*. In un primo senso, l'urgenza può spiegare un'efficacia procedimentale esterna, allorché secondo la previsione dell'art. 26, comma 4, il Consiglio dei Ministri – purché si siano svolte le iniziali passaggi in consultazione – può già durante la prima lettura della bozza approvare l'*anteproyecto* e rimmetterlo alle Camere. In una seconda accezione, l'urgenza produce un'efficacia acceleratoria interna, secondo quanto previsto dall'art. 27. Tale disposizione prevede, infatti, che il Consiglio dei Ministri possa decidere sulla «*tramitación urgente*» del procedimento di elaborazione del *proyecto* in caso ciò fosse necessario per rispettare il termine di entrata in vigore di una direttiva comunitaria da recepire o di altro provvedimento dell'Unione Europea oppure in caso di circostanze straordinarie o imprevedibili che ne comportino l'approvazione immediata. Diversamente dall'ipotesi precedente, l'efficacia dell'urgenza *ex art. 27* non produce l'immediata rimessione del *proyecto* al Congresso, bensì ha una mera rilevanza endoprocedimentale, poiché, essendo dichiarata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Dipartimento proponente immediatamente dopo l'inizio della procedura, riduce della metà i termini previsti per le varie fasi dell'elaborazione dell'*anteproyecto*, rende non necessaria la fase di consultazione *ex art. 26* comma 2<sup>1249</sup> e ne autorizza il prosieguo in caso di ritardi nell'emissione dei pareri.

Con l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri si conclude l'ultima fase antecedente alla remissione alle Camere di quello che va tecnicamente d'ora in avanti individuato come un *proyecto de ley*, accompagnato da una esposizione dei motivi che hanno reso necessario l'iniziativa legislativa e dai precedenti. Nonostante il peso maggiore che l'impianto costituzionale e la legislazione elettorale spagnola conferisce al Presidente

---

<sup>1248</sup> Sul punto occorre precisare che, stante la generalità del procedimento da seguirsi sia per l'esercizio dell'iniziativa legislativa che per la potestà regolamentare, l'art. 26, c. 4, dispone che le fasi che prevedono il passaggio al Consiglio dei Ministri devono seguirsi esclusivamente nel caso in cui l'*iter* riguardi un *anteproyecto* o un *proyecto de decreto* legislativo.

<sup>1249</sup> Il citato passaggio consiste nella prima fase di consultazione nella procedura di elaborazione del progetto, preliminare all'invio in prima lettura in Consiglio dei Ministri e propedeutica alla formulazione della *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*. Prima delle recenti modifiche alla *Ley del Gobierno*, la prassi voleva che gli *anteproyectos* fossero iscritti al cosiddetto *Índice rojo* della programmazione dei lavori del Consiglio dei Ministri, diversamente da quanto accadeva per le altre questioni da iscriverne all'ordine del giorno non urgenti, che confluivano nel diverso *Índice verde*.

nella dinamica dei rapporti di governo, dalla lettera della Costituzione e dall'attuazione legislativa di cui si è dato atto, può trarsi la sola conseguenza secondo cui l'organo che rimette un *proyecto* alle Camere sia il Consiglio dei Ministri, i cui componenti pertanto, a prescindere dall'origine della proposta, ne assumono collegialmente la responsabilità politica dinanzi al Parlamento.

### 3.3.1.2. *Le manifestazioni della rilevanza dell'iniziativa legislativa del Governo attraverso il procedimento parlamentare dei proyectos*

Un ulteriore conforto della maggiore rilevanza dell'iniziativa legislativa governativa può cogliersi nelle conseguenze che sul procedimento in seno alle *Cortes* produce la *tramitación* di un *proyecto* rispetto ad una proposta parlamentare. Pare opportuno pertanto tralasciare nella presente indagine gli aspetti meramente procedurali dell'esame parlamentare di un progetto di legge – per la cui dettagliata analisi si rinvia *supra*, § 1.2. – per concentrare l'attenzione sui fattori caratterizzanti la priorità sostanziale e procedurale dell'iniziativa legislativa del Governo.

Eccetto che per la *Ley del Fondo de Compensación Interterritorial* da presentarsi al Senato, tutti i *proyectos* approvati dal Consiglio dei Ministri devono essere rimessi al Congresso. Come già più volte accennato, l'art. 88 CE prevede che i progetti di legge debbano essere accompagnati dalla *exposiciones de motivos* e dagli *antecedentes*, in cui il Governo deve dar atto rispettivamente delle ragioni che determinano l'intervento legislativo e il contesto normativo nel quale lo stesso va ad inserirsi (v. *infra*, § 5.3.). Alla remissione segue la fase dell'ammissione del *proyecto*, con cui inizia formalmente la *tramitación parlamentaria*. Nel corso di questo primo passaggio, la *Mesa* del Congresso dovrà compiere alcune verifiche sull'atto di iniziativa, che consistono nel controllo sulla *legitimación ex art. 88 CE*, cioè sull'esistenza dell'approvazione collegiale del Consiglio dei Ministri; sulla *presentación* del progetto al *Registro de la Cámara*; infine, sulla verifica della presenza dei documenti allegati al progetto<sup>1250</sup>.

Oltre ai passaggi procedurali appena accennati, che già tratteggiano la peculiarità della *tramitación* di un *proyecto*, la prima rilevante manifestazione della priorità delle iniziative legislative del Governo si coglie nella fase immediatamente successiva all'ammissione. Una volta ammessi da parte della *Mesa*, diversamente di quanto accade per le *proposiciones*, l'*iter* dei *proyectos* salta la fase della *toma en consideración* e viene direttamente aperto il termine per la proposizione di emendamenti. Tale peculiarità procedimentale non è passata inosservata all'attenzione degli studiosi, tanto da essere stata a volte interpretata come un privilegio per l'iniziativa governativa, conseguente ad una sorta di presunzione di accettazione preliminare dei *proyectos*<sup>1251</sup> rispetto alle proposte parlamentari. Tuttavia, si ritiene preferibile concordare con una lettura più equilibrata, che salvi dalle critiche l'assenza del passaggio del progetto di legge dal previo esame

---

<sup>1250</sup> Per i soli progetti di *Ley de Presupuestos* si aggiunge l'ulteriore verifica del periodo temporale, giacché tale progetto richiede che venga presentato prima della fine del bilancio dell'anno anteriore, cioè entro il 1° settembre di ogni anno.

<sup>1251</sup> Il riferimento è a R. PUNSET, *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, *Revista de Derecho Politico*, n. 14/1982, p. 75.

assembleare. In tal senso, spostando l'attenzione al successivo momento del *debate de totalidad*, ci si avvede che la procedura rimedia all'assenza del filtro della *toma en consideración* attribuendo ai Deputati la possibilità di presentare *emiendas de devolución*, il cui accoglimento comporta la restituzione dell'atto al Governo. Al contrario, secondo quanto previsto dall'art. 125 RC, ciò non è consentito per le *proposiciones*, le quali, superato il vaglio della discussione preliminare, non sono suscettibili di essere emendati con richieste di restituzione ai proponenti<sup>1252</sup>. Di certo i due strumenti procedurali rispondono ad esigenze diverse, tuttavia può leggersi un parallelismo fra la possibilità di *devolución* dei *proyectos* e la *toma en consideración* delle *proposiciones*, idoneo a recuperare vicendevolmente l'assenza di uno dei filtri nei rispettivi *iter* seguenti all'iniziativa governativa o parlamentare<sup>1253</sup>. Pertanto, si ritiene inadeguato tradurre tale peculiarità in una presunzione di ammissibilità dei progetti di legge, quanto piuttosto conviene qualificarla come una manifestazione della priorità che la stessa Costituzione all'art. 89 riconosce all'iniziativa governativa<sup>1254</sup>.

Al di fuori dell'accennata possibilità di presentare *emiendas a la totalidad* a cui segue la relativa discussione – v. *supra*, § 1.3. – dopo la chiusura del termine per gli emendamenti, l'*iter* dei *proyectos* riproduce quello delle proposte parlamentari. Non mancano ad ogni modo ulteriori specificità della rilevanza della *iniciativa gubernamental* sul procedimento legislativo, rinvenibili nella disciplina della dichiarazione di urgenza e nel potere di ritiro.

Con riguardo al procedimento abbreviato d'urgenza, merita di essere ricordato come l'art. 90, comma 3, CE attribuisca il potere di chiederne la dichiarazione, oltre che al Congresso, anche al Governo. A prescindere dalle conseguenze procedurali in ordine alla riduzione dei tempi – v. *supra*, § 2.2. – ciò che ai presenti fini occorre sottolineare è che la previsione di tale potere costituisca un ulteriore prova della specifica rilevanza – in questo caso con efficacia temporale – che può assumere la linea politica del Governo nella dinamica del procedimento legislativo ordinario<sup>1255</sup>.

Va notato, inoltre, che la possibilità del Governo di imprimere un impulso acceleratorio non si riduce al solo esercizio della facoltà *ex art.* 90, comma 3, CE. Accanto a tale strumento, bisogna infatti riconoscere un'efficacia acceleratoria indiretta anche alla

---

<sup>1252</sup> Ciò sarebbe inoltre formalmente impossibile, giacché la singola *proposición* – come prevede l'art. 129 RC – una volta presa in considerazione dalla Camera, non è più nella disponibilità del parlamentare proponente.

<sup>1253</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., pp. 20 e 231. Nel senso del recupero delle garanzie parlamentari nell'esame dei *proyectos* si esprime invece M.A. GARCÍA MARTÍNEZ, *La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de Procedimiento Legislativo*, in R. MORODO LEONCIO – P. DE VEGA (a cura di), *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Madrid, III, 2001, p. 2135, nel quale l'A. sostiene la necessità di estendere il *debate a la totalidad* a tutti i progetti di iniziativa governativa a prescindere dalla proposizione di *emendias* in tal senso. A parere dell'A., il Governo in tale sede avrebbe il compito di esporre le motivazioni che giustificano l'intervento legislativo e il Congresso avrebbe l'occasione di esprimersi sull'opportunità dello stesso.

<sup>1254</sup> Priorità che gli stessi Regolamenti parlamentari riconoscono ed attuano in diverse disposizioni, attraverso cui, come si avrà occasione di analizzare in seguito, viene attribuita ai *proyectos* la garanzia della *tramitación* prioritaria rispetto alle proposte parlamentari (art. 105 RS) ed è conferito al Governo il potere di inserire nella programmazione dei lavori delle Camere delle «questioni» con carattere di urgenza (artt. 67, c. 3, RC e 71, c. 1, RS).

<sup>1255</sup> A tal riguardo, A. GARRORENA MORALES, *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980, p. 114, sostiene che le iniziative legislative governative siano implicitamente caratterizzate da un «*principio de agilización procesal*», grazie al quale il Governo ottiene nei tempi opportuni gli interventi attuativi della linea politica assunta.

presentazione di decreti legge. In tal senso, l'art. 86, comma 3, CE prevede che nel medesimo termine in cui Congresso può procedere a convalida o rifiuto del decreto, le *Cortes* possono assumerli come progetti di legge urgenti. L'esposto meccanismo consente perciò la procedimentalizzazione di un atto presentato dal Governo come decreto legge attraverso la conversione dello stesso in un progetto da inserire nell'ordinario – seppur urgente – *iter* legislativo parlamentare. Non va senz'altro trascurato che il potere di trasformazione di un decreto in *proyecto* spetta alla sola volontà delle *Cortes*, pur tuttavia dall'analisi dei dati quantitativi emerge come in ogni legislatura il numero dei decreti inoltrati come *proyecto* sia sistematicamente superiore a quelli che abbiano trovato esito nella naturale convalida in legge *ex art. 86, comma 2, CE*; sicché pare opportuno riconoscere alla presentazione di un decreto quantomeno una potenziale e indiretta efficacia acceleratoria di un eventuale procedimento legislativo ordinario che segua alla peculiare conversione dello stesso *ex art. 86, comma 3, CE*.

In conclusione, è necessario dare atto del potere di ritiro dei *proyectos*, la cui conformazione rappresenta un ulteriore fattore della peculiarità dell'iniziativa legislativa governativa, sebbene sia del tutto inusuale nella prassi e si fondi su una disciplina minimale da parte dei soli Regolamenti<sup>1256</sup>. Per tale ultima ragione, quanto alla procedura si deve *presumere* che per esercitare il potere di ritiro sia necessario – specularmente all'iniziativa – l'accordo in tal senso in Consiglio dei Ministri, da presentare alla Presidenza della Camera presso cui è pendente il procedimento del progetto oggetto del ritiro, purché ovviamente non sia già stato approvato da parte delle *Cortes*. Oltre alle ragioni di natura politica che potrebbero orientare in tal senso la volontà del Governo<sup>1257</sup>, la possibilità di esercitare il potere di ritiro deve ritenersi giuridicamente giustificata dalla mancanza per i *proyectos* della *toma en consideración*. Diversamente dalle *proposiciones*, per le quali la *toma en consideración* determina il passaggio dalla disponibilità del parlamentare proponente a quella della Camera e ne fa venire meno la possibilità di ritiro *ex art. 129 RC*, l'assenza di tale filtro per i *proyectos* comporta che il Governo ne mantenga la titolarità dal momento della presentazione fino all'approvazione definitiva. A ciò consegue pertanto la possibilità di ritiro in qualsiasi fase dell'*iter* parlamentare, anche successivamente alla prima approvazione da parte del Congresso, la cui disparità con quanto invece previsto per l'iniziativa parlamentare, se da un lato è giustificata dalla diversa rilevanza politica del proponente, rappresenta una manifestazione della priorità sostanziale oltre che formale della *iniciativa gubernamental* nel contesto della funzione legislativa ordinaria.

### 3.3.2. *Le facoltà di intervento nei procedimenti di iniziativa non governativa*

---

<sup>1256</sup> Entrambi i Regolamenti infatti agli artt. 128 RC e 127 RS si limitano infatti a prevedere che i *proyectos* possono essere ritirati dal Governo in qualsiasi momento prima dell'approvazione definitiva

<sup>1257</sup> Sul punto F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, p. 311, il quale, di fronte all'assenza di precedenti, ipotizza che il potere di ritiro potrebbe essere a ragione esercitato nei confronti di quei progetti non più compatibili con il programma a causa delle modifiche apportate nel corso dell'*iter* parlamentare o dal lavoro della *Comisión dictaminadora* o, al contrario, per la necessità di modificare l'azione di governo in una determinata materia, per dimissioni dovute all'approvazione di una mozione di censura o al rigetto di una questione di fiducia.

Il secondo versante attraverso cui si manifesta l'esercizio del potere di indirizzo politico nella funzione legislativa consiste nelle facoltà di intervento del Governo nei procedimenti che seguono all'iniziativa degli altri titolari del potere di iniziativa *ex art. 87 CE*.

Seguendo un ordine di esame parallelo a quello del procedimento legislativo ordinario, si deve evidenziare come al Governo sia riconosciuta la facoltà di intervento prima ancora dell'iniziale fase della *tramitación*. Al fine di procedere all'iscrizione di una *proposición de ley* all'ordine del giorno del Congresso, l'art. 126, comma 2, RC – in attuazione dell'art. 134, comma 6, CE – dispone infatti che la *Mesa* debba provvedere all'invio della proposta al Governo affinché questo pronunci il suo parere in ordine alla *toma en consideración* della stessa e sulla conformità alla *tramitación* delle iniziative che comportino aumento dei crediti o diminuzione delle entrate al bilancio statale<sup>1258</sup>.

Per la diversità che connota i giudizi che il Governo è chiamato a manifestare, occorre svolgere al riguardo due distinte considerazioni. Fra le due possibilità d'intervento, è di certo facilmente intuibile la ragione della necessità che il Governo si esprima sulle *proposiciones* che implicino modifiche agli oneri finanziari, poiché ciò si pone in conformità con la titolarità dello stesso nella formazione del bilancio dello Stato e come logica conseguenza dell'iniziativa riservata alla presentazione della *Ley de Presupuestos* *ex art. 134 CE*. Al contrario, il parere in ordine alla *toma en consideración* non può considerarsi ugualmente giustificato. Al Governo infatti non dovrebbero essere concesse facoltà d'intervento idonee a condizionare l'*iter* delle iniziative provenienti dai contitolari di detto potere e, fra questi, ancor meno di quelle parlamentari stante l'attribuzione della *potestad* legislativa alle *Cortes*. Tuttavia, in considerazione del fatto che tale prerogativa abbia riscontrato la sua attuazione soltanto nelle prime legislature e attualmente abbia del tutto perso concretezza, può ritenersi che la prassi abbia salvato la disposizione in parola da una possibile incostituzionalità e la ponga al riparo da critiche<sup>1259</sup>.

Una seconda facoltà d'intervento su cui conviene brevemente soffermarsi discende dall'art. 84 CE, a cui fa eco il solo Regolamento del Senato all'art. 128, le cui disposizioni attribuiscono al Governo il potere – da esercitarsi nel termine di dieci giorni dalla pubblicazione secondo l'art. 128 RS – di opposizione ad una proposta di legge o ad un emendamento contrari ad una delegazione legislativa in vigore. Diversamente da quanto sostenuto in precedenza, deve ritenersi che l'appena citato potere di opposizione non contrasti con il sostanziale divieto di ingerenza del Governo nei confronti dell'esercizio delle funzioni legislative dei contitolari del potere di iniziativa. Anzi, occorre evidenziare come le disposizioni richiamate rispondano ad un doveroso principio di coerenza soprattutto nell'ipotesi in cui le proposte o gli emendamenti siano di provenienza parlamentare, giacché le Camere con l'atto del conferimento della delega *ex art. 82 CE* hanno cooperato nel definire la disciplina nel cui rispetto si pone il potere di opposizione in parola.

Di sola origine regolamentare è invece una terza possibilità di intervento, da individuarsi negli artt. 67, comma 3, RC e 71, comma 1, RS, che riconoscono al Governo la possibilità

---

<sup>1258</sup> Come già segnalato in precedenza, si ricorda che la stessa previsione dell'art. 126 RC è applicabile agli emendamenti parlamentari di progetti di legge del Governo che importino aumenti di spese o diminuzione di entrate al bilancio dello Stato in virtù di quanto disposto dall'art. 111 RC.

<sup>1259</sup> In tal senso, deve inoltre precisarsi che lo stesso articolo 126 al comma 2 fissa per il detto parere il termine di trenta giorni, decorso il quale senza che il Governo si sia pronunciato, la proposta di legge può essere inserita nell'ordine del giorno dei lavori parlamentari.

di chiedere l'inserimento prioritario di un «*asunto*» nell'ordine del giorno dei lavori della Camera. Dal generico tenore letterale della disposizione occorre ritenere che il richiamato potere di impulso possa prodursi nei confronti di qualsiasi «*questione*» e perciò anche delle *proposiciones*, oltre che ovviamente dei *proyectos*<sup>1260</sup>.

Infine, nell'ultimo passaggio della presente analisi è opportuno dare conto di una facoltà di intervento del Governo di natura indiretta desumibile dagli artt. 118, comma 2.1°, RC e 121, comma 2, RS. Le appena richiamate disposizioni conferiscono alle Presidenze delle Camere il potere di regolare l'andamento dei lavori in ragione di una serie di fattori, fra cui il cumulo di proposte dall'oggetto e dalle finalità omogenee. In combinato con la prevalenza riconosciuta alle iniziative governative e in considerazione del fattore politico che caratterizza il sistema parlamentare spagnolo tradizionalmente impostato su una solida maggioranza in appoggio degli esecutivi, deve perciò riconoscersi al Governo l'implicita possibilità di ostacolare una *proposición* contraria all'indirizzo politico assunto attraverso la presentazione di un *proyecto* nella stessa materia.

Le analizzate facoltà di intervento del Governo nei procedimenti che seguono alle iniziative aliene si ritiene confermi quanto sostenuto in via preliminare e, in combinato con la priorità procedurale e sostanziale di cui beneficia la *iniciativa gubernamental*, caratterizza il procedimento legislativo ordinario spagnolo di una forte impronta maggioritaria.

#### *3.4. Considerazioni conclusive. I fattori di legittimazione del protagonismo del Governo e dell'impronta maggioritaria nel contesto della funzione legislativa.*

Una volta analizzati gli strumenti e le prerogative attraverso cui il Governo emerge come il *dominus* dell'esercizio della funzione legislativa ordinaria, si ritiene utile in sede conclusiva svolgere delle brevi considerazioni sui fattori di legittimazione dello stesso in tale ruolo. In tal senso, assumendo come premessa quanto finora emerso sulla prevalenza all'interno delle fonti di rango primario – non delle leggi di conversione di decreti legge o dei decreti legislativi, bensì – delle leggi di iniziativa del Governo approvate attraverso l'ordinario procedimento legislativo, in conclusione occorre sciogliere l'interrogativo se la *parlamentarizzazione* della prevalente origine governativa del complesso delle leggi approvate possa salvare la legislazione spagnola dalla critica dell'inopportunità politica o del difetto di legittimazione democratica e costituzionale del suo protagonista<sup>1261</sup>. Di certo si tratta di un dubbio a cui risulta difficile poter dare una risposta univoca e che perciò conviene approcciare attraverso l'analisi di alcune tracce che possano concorrere alla definizione di un giudizio, seppur approssimativo, ad ogni modo di chiusura.

---

<sup>1260</sup> Sebbene non esplicitamente riferito al procedimento legislativo, nella medesima funzione acceleratoria va annoverato inoltre il potere riconosciuto al Governo dall'art. 73 c. 2 CE di chiedere che le *Cortes* si riuniscano in sessioni straordinarie.

<sup>1261</sup> La questione è affrontata in termini generali da J. GARCÍA ROCA, *La "decostruzione" della legge in Parlamento*, in G. ROLLA – E. CECCHERINI (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 127, spec. 141 ss., la cui analisi viene condotta oltre i confini del procedimento legislativo ordinario nel complesso della potestà legislativa ripartita fra Governo e *Cortes*.

Partendo dagli elementi di legittimazione costituzionale, si ritiene inutile ripercorrere le disposizioni dal cui valore di norma fondamentale il Governo trae la giustificazione dell'esercizio delle proprie prerogative, quanto piuttosto conviene concentrarsi su un istituto finora volutamente tralasciato poiché non rientrante strettamente nell'ambito del procedimento legislativo ordinario. A tal riguardo, l'art. 112 CE prevede che «Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri, può porre di fronte al Congresso dei Deputati la questione di fiducia sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale. La fiducia si considererà accordata quando voti a favore la maggioranza semplice dei Deputati». L'aver voluto il Costituente indirizzare l'efficacia della *cuestión de confianza* verso il programma di governo e non su un determinato passaggio legislativo parlamentare, senz'altro condiziona il valore e le possibilità di utilizzo dello strumento nel dialogo fra Governo e *Cortes*<sup>1262</sup>. Risulta pertanto difficile immaginarne una conformazione *all'italiana*, quanto invece sembra più ragionevole ammetterne la qualificazione come un dovere per il Governo (*rectius*: per il Presidente) nell'ipotesi in cui voglia discostare la sua politica dagli indirizzi iniziali su cui ha ricevuto la fiducia al momento dell'insediamento. In tale prospettiva, il complessivo disegno costituzionale può confortare perciò il significato legittimante dell'influenza del Governo nel generale esercizio della funzione legislativa, da non tradursi in una sistematica invadenza nei confronti delle *Cortes*, bensì nella costante attuazione in legge delle linee fondamentali del proprio programma, su cui le Camere rinnovano la fiducia in corso di legislatura attraverso un meccanismo dalla cui conformazione non risulta praticabile l'abuso.

Alla ricerca dei fattori di legittimazione democratica al predominio della funzione legislativa di un organo non eletto direttamente, si è già visto come le citate recenti modifiche al procedimento di elaborazione dell'*iniciativa gubernamental* abbiano quantomeno predisposto dei meccanismi di recupero *ex post* di quel *deficit* democratico attraverso momenti di consultazione e di coinvolgimento civico. Oltre alle critiche suscitate dalla totale procedimentalizzazione di un momento che dovrebbe assumere invece un assorbente valore politico, l'apertura della prevalente fonte di iniziativa legislativa all'impulso e alla cooperazione orizzontale – sul punto si rinvia *infra*, § 6.3. – di certo merita un giudizio di favore, se non ancora sull'effettivo coinvolgimento legittimante la decisione legislativa, quantomeno sull'aspirazione perseguita.

Considerazioni più complesse merita infine il riscontro dell'opportunità politica che la funzione legislativa e il procedimento ordinario procedano nell'esclusiva direzione impostata dal Governo. In tal senso, tenendo nella giusta considerazione che il potere di

---

<sup>1262</sup> In tema di questione di fiducia si v. P. MELLADO PRADO, *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 225 s.; F. ROVERSI-MONACO, *Brevi considerazioni su Governo ed amministrazione nella nuova Costituzione spagnola*, in E. GARCÍA DE INTERRÍA – A. PREDIERI, *La Costituzione Spagnola del 1978*, p. 583 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione*, cit., p. 107, i quali, a conferma del carattere politico piuttosto che legislativo dello strumento in parola, inseriscono le considerazioni sullo strumento nei termini generali del rapporto fiduciario fra Governo e *Cortes*. A riprova di ciò, occorre evidenziare come la conformazione della *cuestión de confianza*, costituisca una conferma della scelta del Costituente di voler fondare il funzionamento del sistema parlamentare spagnolo sulla stabilità del Governo. In tal senso, si pone all'attenzione la diversità delle maggioranze richieste per la questione ex art. 112 CE e per lo strumento della mozione di censura ex art. 113 che, rispettivamente, richiedono per la loro approvazione la maggioranza semplice per la prima e l'assoluta per la seconda, oltre alla necessaria individuazione di un candidato Presidente nel caso in cui al voto favorevole della mozione seguissero le dimissioni del Governo e che ne connotano la natura cosiddetta costruttiva.

direzione politica possa manifestarsi prevalentemente attraverso l'iniziativa legislativa, bisogna tuttavia ammettere che le prerogative legislative del Governo possano anche rappresentare il punto di emersione di diverse volontà politiche. Fra queste possibili fonti di impulso, prima fra tutte va annoverata la volontà della maggioranza parlamentare, la cui solidità numerica e temporale è elemento imprescindibile nel sistema istituzionale spagnolo per la stabilità e l'azione del Governo.

Da ciò può trarsi una duplice conclusione. In un primo senso, la circostanza per la quale la presenza legislativa della maggioranza sia sostituita dall'azione del Governo, conforta sull'opportunità del protagonismo di quest'ultimo, che può in un certo senso fondarsi indirettamente sulla legittimazione democratica delle forze parlamentari che lo sostengono<sup>1263</sup>. Si può giungere tuttavia ad opposta conclusione attraverso la prospettiva della tenuta del sistema parlamentare nel suo complesso. Di fatti, qualora si giustificasse la scelta costituzionale – attuata dall'impostazione istituzionale ed elettorale – di fondare il buon funzionamento del sistema parlamentare spagnolo sulla stabilità della maggioranza e sulla forza dei Governi in ragione della volontà di creare una costante armonia parlamentare nella quale trovare il consenso legislativo più ampio soprattutto nelle materie più importanti<sup>1264</sup>, l'attuale scenario è a dir poco sconsigliato. In tal senso, la cooperazione maggioranza-Governo se intesa in senso unidirezionale, riversa le conseguenze più negative sui rapporti fra le forze politiche, radicalizzando il ruolo servente di quelle che sostengono il Governo e riducendo quelle di minoranza ad un ruolo di mera testimonianza parlamentare (v. *infra*, § 4.).

Sulla base di quanto esposto non è quindi configurabile un univoco giudizio che individui un equilibrio di sistema attraverso lo sbilanciamento dell'esercizio della funzione legislativa a favore del Governo. Tuttavia, pur a fronte dei preoccupanti segnali a cui si è accennato, la dominabilità governativa della legislazione non può essere ritenuta come una deformazione patologica del sistema istituzionale spagnolo. Tale risultato è infatti il frutto del riconoscimento da parte sia della Costituzione che dei Regolamenti della facoltà di esercitare il potere di direzione politica del Governo per le vie privilegiate e più immediate dell'impulso e dell'indirizzo legislativo.

#### **4. L'OPPOSIZIONE PARLAMENTARE SPAGNOLA: UN FANTASMA NEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO?**

di *Carla Amadeo*

##### *4.1. Quale opposizione in Spagna? Le opportunità delle minoranze alla luce del sistema*

---

<sup>1263</sup> A sostegno di tale lettura, si può notare come l'andamento della quantità di *proposiciones* parlamentari sia perfettamente speculare all'avvicinarsi delle maggioranze dal 1978 ad oggi. Avendo riguardo all'origine delle iniziative parlamentari, si rileva infatti come in ogni legislatura il più elevato numero delle proposte di legge provenga dalle forze di opposizione, mentre le iniziative dei gruppi di maggioranza a sostegno del Governo sia sistematicamente marginale. Sul punto P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, *La iniciativa*, cit., p. 38 s..

<sup>1264</sup> P. BIGLINO CAMPOS, *Veinticinco años de procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59/2003-2004, p. 456.

*elettorale spagnolo ed il cortocircuito odierno.*

La democraticità e il rapporto tra i poteri sono i punti di partenza per ogni studioso che voglia intraprendere un'analisi giuridica sugli ordinamenti moderni. Parlare di democraticità significa parlare di opposizione<sup>1265</sup>. L'equazione tra regime autoritario ed assenza di forze che contrastino – in maniera effettiva ed efficace – il potere precostituito è atavica e tristemente protagonista delle pagine più buie della storia dell'uomo. Solo la presenza di un'opposizione *vera*, animata cioè da *vis oppositoria* e guidata dall'intento di sostituirsi in modo stabile alle forze di maggioranza<sup>1266</sup>, consente, parafrasando Hegel, alla massa informe di una Assemblea di darsi un ordine, di guadagnarsi essenza, giustificazione e vitalità<sup>1267</sup>.

Gli ordinamenti, analizzati nell'ambito di questa ricerca, pur allineandosi tutti nell'ambito dei moderni ordinamenti costituzionali, si differenziano per un gran numero di elementi (forma di governo, legge elettorale, la quale inevitabilmente modifica i rapporti tra le forze negli ordinamenti, storia istituzionale, cultura costituzionale...): il mutamento di tali variabili corrisponde, inevitabilmente, ad un mutamento dello *stare* e dell'*agire* dell'opposizione<sup>1268</sup>.

Pertanto, soffermarsi sul caso spagnolo, sull'opposizione parlamentare e sul suo ruolo nel procedimento legislativo, implica necessariamente una prodromica questione: quale opposizione in Spagna? Domanda che ci obbliga ad operare un'analisi della legge elettorale e, pertanto, della formazione della forza di opposizione in Parlamento<sup>1269</sup>.

Al fine di evitare superflui approfondimenti su tematiche che poco afferiscono al punto focale di questa ricerca, si è scelto, seppur brevemente, di prendere in considerazione in via esclusiva la legge elettorale che regola la composizione della Camera bassa, protagonista dell'*iter* legislativo spagnolo. Il sistema spagnolo appartiene alla categoria dei sistemi proporzionali che hanno adottato correttivi tali da snaturare il meccanismo della proporzionalità al fine di strizzare l'occhio ad un sistema *quasi* maggioritario che garantisca

---

<sup>1265</sup> Per un inquadramento della nozione di opposizione si veda G. DE VERGOTTINI, *Opposizione Parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980; A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1990; L. MEZZETTI, *Opposizione politica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995; G. PASQUINO, *L'opposizione*, Laterza, Roma-Bari, 1995; V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, Jovene, Napoli, 2007. Sul valore polisensu del termine opposizione si v. O. MASSARI, *Opposizione*, in N. BOBBIO – N. MATTEUCCI – G. PASQUINO, *Dizionario di politica*, Utet, Torino, 2004.

<sup>1266</sup> G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 15.

<sup>1267</sup> G. W. F. HEGEL, *Scritti storici e politici*, trad. it. a cura di D. LOSURDO, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 155; dello stesso avviso F. HAYEK, *La società libera* (trad. a cura di M. Bianchi Di Lavagna), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 152 e H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 171 ss.

<sup>1268</sup> V. LIPPOLIS, *Partiti maggioranza opposizione*, cit., p. 56 s.

<sup>1269</sup> Sul sistema elettorale spagnolo e sulla sua importanza nella determinazione delle forze di opposizione parlamentare si v. H. R. MONTEIRO – P. RIERA, *La riforma del sistema elettorale spagnolo*, in C. BACCETTI – S. BOLGHERINI – R. D'AMICO – G. RICCAMPONI (a cura di), *La politica e le radici*, Liviana, Novara, 2009, pp. 256-276 e S. CURRERI, *La rappresentanza politica*, relazione presentata al convegno su "Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna.", tenuto in Bologna, in data 9 maggio 2012, reperibile all'URL [www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it](http://www.istitutodegasperi-emilia-romagna.it).

una forte stabilità di Governo<sup>1270</sup>. L'ordinamento iberico, a differenza di altri ordinamenti quale quello italiano ad esempio, ha operato la scelta<sup>1271</sup> di costituzionalizzare, all'articolo 68 CE, l'utilizzazione del sistema proporzionale nella ripartizione dei seggi. Ulteriori e determinanti fattori della «traduzione del voto in seggi» sono poi contenuti nella LOREG (*Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*). Ne risulta un quadro del tutto originale caratterizzato dai seguenti elementi:

- a) il principio di rappresentanza proporzionale associato alla formula elettorale D'Hondt;
- b) una Camera bassa, il Congresso dei deputati, composta da 350 membri;
- c) le 50 province spagnole coincidenti con le circoscrizioni elettorali e due città autonome (Ceuta e Melilla);
- d) una ripartizione «distorta», che prevede l'assegnazione di un minimo iniziale di due seggi per circoscrizione<sup>1272</sup> (con l'eccezione delle città autonome, a cui ne spetta uno solo) e la distribuzione dei 248 seggi restanti con criterio proporzionale;
- e) una soglia di sbarramento pari al 3% dei voti validi in ogni circoscrizione (che produce di solito effetti limitati);
- f) liste di partito chiuse e bloccate.

Questi i dati tecnici che fanno del sistema spagnolo, secondo Sartori<sup>1273</sup>, un sistema forte, capace di orientare pesantemente il voto degli elettori verso i partiti maggiori<sup>1274</sup> e di avere un effetto riduttivo sul sistema partitico, producendo una evidente discrasia tra i voti conquistati ed i seggi ottenuti. Questo meccanismo ha favorito per decenni i due partiti storici (*Partido Popular e Partido Socialista Obrero Español*) che, almeno fino all'elezione del 2015 e a quella «riparatrice» – sebbene così poi non si sia rivelata – del 2016, hanno dominato incontrastati la scena politica, alternandosi al potere, in quanto sistematicamente sovra rappresentati in termini di seggi, molto più di qualunque altro partito. A pagare il prezzo di questa spasmodica ricerca di stabilità, sono evidentemente quei partiti minori,

---

<sup>1270</sup> «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados y elegir 207 senadores a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular, dos por Ceuta y dos por Melilla. Los Senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio. Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases: Primera. Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso. Segunda. La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número mínimo inicial de Diputados para cada una de ellas». Così recita la prima disposizione transitoria della *Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política* che ha tratteggiato l'orizzonte entro il quale poi si è collocata la costituzione. Il testo della Legge nella sua interezza è consultabile all'URL, [www.boe.es](http://www.boe.es).

<sup>1271</sup> La *ratio* di tale scelta va ricollegata alla triste storia istituzionale spagnola che ha vissuto uno dei suoi momenti più bui negli anni della dittatura di Francisco Franco (1936-1975).

<sup>1272</sup> In virtù di questo meccanismo è più volte accaduto che un partito, pur non raggiungendo la maggioranza assoluta dei voti, riesca tuttavia ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Si tratta delle cosiddette maggioranze «costruite», come quelle ottenute dal PSOE alle elezioni del 1982, 1986 e 1989 con percentuali di voto che oscillavano tra il 48,4% e il 39,9%, e dal PP nel 2000, con il 44,5%.

<sup>1273</sup> G. SARTORI, *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1/1984, pp. 3-40.

<sup>1274</sup> Sulla chiamata al voto utile alle elezioni spagnole si v. S. CURRERI, *La rappresentanza politica*, Relazione presentata al convegno su «Democrazia, buon governo e sistemi elettorali. L'esperienza straniera: Francia, Germania, Spagna», cit., p. 9.

tagliati fuori da un sistema elettorale che se premia chi possiede un bacino di voti consistente, penalizza senza possibilità alcuna le forze che riescono ad intercettare un numero limitato di preferenze, pregiudicando così la reale rappresentatività del popolo in Parlamento<sup>1275</sup>. Di conseguenza, la rappresentanza proporzionale di cui parla la Costituzione «*sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la hagan flexible, siempre que no altere su esencia*»<sup>1276</sup>. Ciò premesso, le urne a cui sono stati chiamati i cittadini spagnoli nel 2015 e nel 2016 hanno restituito un quadro politico inedito e sicuramente anomalo per la tradizione iberica. La trasformazione di un rigido bipolarismo in un frammentato quadripartitismo porta con sé un ripensamento del concetto di opposizione nell'ordinamento spagnolo e del suo ruolo nel procedimento legislativo, non foss'altro perché l'attuale Governo, espressione di una minoranza parlamentare, riesce a sopravvivere grazie al fatto che le forze di opposizione risultano spaccate al loro interno<sup>1277</sup>.

#### 4.2. L'opposizione: le fonti e gli strumenti contro la maggioranza parlamentare

Alla prodromica domanda «quale opposizione in Spagna?» l'ordinamento giuridico non appare rispondere compiutamente; nessuna definizione, infatti, ci viene offerta dal legislatore spagnolo, che non ha nemmeno approntato la previsione di uno statuto specifico, nonostante i recenti tentativi di riforma dei regolamenti parlamentari in tal senso, falliti a causa della nuova congiuntura politico-elettorale<sup>1278</sup>. Recente dottrina<sup>1279</sup> si è interrogata circa la grave lacuna normativa prodotta non solo dall'assenza di uno specifico ed organico Statuto dell'opposizione, ma anche dall'assoluta *invisibilità* dell'opposizione nel testo costituzionale<sup>1280</sup> e nei Regolamenti Parlamentari<sup>1281</sup>. La mancanza di una esplicita disciplina normativa potrebbe indurre in un facile errore, quello della negazione di un qualsiasi diritto o potere alla forza minoritaria spagnola<sup>1282</sup>. In realtà, come vedremo

---

<sup>1275</sup> MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA, *Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 15/2004, pp. 245-280.

<sup>1276</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1981, del 18 dicembre 1981, reperibile all'URL [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>1277</sup> F. OLIVO, *Spagna, finisce la paralisi, Rajoy eletto capo del governo*, pubblicato ne La Stampa del 29 ottobre 2016, reperibile all'URL [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).

<sup>1278</sup> Cfr. Á. SÁNCHEZ NAVARRO, *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*, in *Cuadernos de pensamiento político*, 12/2006, p. 100 come anche S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 13, reperibile all'URL [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

<sup>1279</sup> J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, in *Revista de Derecho Político*, 101/2018, pp. 273-308.

<sup>1280</sup> Sono molti, invece, gli ordinamenti, geograficamente o culturalmente, vicini a quello spagnolo che hanno costituzionalizzato – seppur in parte – il ruolo dell'opposizione; si pensi, ad esempio, all'ordinamento portoghese (art. 114 c. 3 e 4 Cost. Port.) e a quello francese (artt. 48 c. 5 e 51 c. 1 Cost. Fr.), a quello marocchino (artt. 10, 60, 69, 82 Cost. Mar.) e a quello tunisino (art. 59 Cost. Tun.).

<sup>1281</sup> Si rilevi, tuttavia, che, a differenza del livello nazionale, alcune Comunità Autonome, come la Catalogna, hanno disciplinato uno statuto *para el Jefe de la oposición* mediante i regolamenti dei Parlamenti locali.

<sup>1282</sup> Così del resto non potrebbe essere, data la stretta connessione tra democrazia-ordinamento costituzionale-opposizione: «*en un Estado plural y democrático como es el nuestro no puede haber más contrapeso para la mayoría que la minoría ni puede existir más contrapoder oponible a aquélla que la oposición. En consecuencia creo que lo que procede hacer aquí es redefinir el papel de ésta. Y no, como a veces se sugiere, reforzando su posición mediante meros ajustes en el Reglamento parlamentario sino estableciendo en la Constitución un "Estatuto constitucional de las minorías"*»; queste le parole pronunciate da A. Garroena Morales nel discorso di apertura del *Congreso de la*

*funditus*, il quadro giuridico entro cui tratteggiare il ruolo dell'opposizione si compone di variegati tasselli normativi, tant'è che risulta primariamente necessario operare una elencazione analitica che ci consenta di individuare le principali prerogative delle minoranze parlamentari. L'opposizione si avvale, infatti, della tutela disciplinata in Costituzione relativamente ai diritti politici<sup>1283</sup>, di talune garanzie parlamentari riconosciute o per legge – in particolar modo quella elettorale (*Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General*, c.d. LOREG) e sui partiti politici (*Ley Orgánica 6/2002 de 27 de junio, de Partidos Políticos*, c.d. LOPP) – o nei regolamenti parlamentari, o nelle risoluzioni interpretative degli organi di direzione delle assemblee<sup>1284</sup> o, infine, nelle consuetudini parlamentari<sup>1285</sup>.

Passare analiticamente in rassegna gli strumenti effettivi in mano all'opposizione potrebbe risultare inefficace per il lettore che difficilmente riuscirà ad evincere la reale condizione dell'opposizione parlamentare in Spagna, ma anche troppo gravoso per chi scrive. Si è scelto, pertanto, di focalizzare la ricerca dapprima su quelle che appaiono le deficienze o le storture strutturali che impediscono all'opposizione di assumere un ruolo qualificato nell'*iter* legislativo spagnolo, per poi evidenziarne, viceversa, i (pochi) punti di forza.

#### - *La proposta legislativa*

L'art. 87 CE attribuisce il potere di iniziativa al Governo, al Congresso e al Senato nel loro complesso. Tale prerogativa, pertanto, viene ricollegata tanto alla maggioranza quanto alla minoranza, con la evidente differenza che la prima possiede la forza numerica per veder approvate le proprie proposte, la seconda no. Se, però, tale risultato è connotato nelle regole del gioco di un sistema maggioritario (sotto le mentite spoglie di un proporzionale) come quello spagnolo, non si può esprimere lo stesso parere riguardo al meccanismo della toma en consideración. L'opposizione, infatti, più che il potere di avanzare una proposta di legge, ha la facoltà di introdurre una proposta di iniziativa<sup>1286</sup>. Sarà il *plenum* ad accogliere o meno la proposta di iniziativa, con la pericolosa conseguenza del respingimento di tutte le proposte provenienti dall'opposizione<sup>1287</sup>. In tempi recenti, per l'appunto, si è parlato di ostruzionismo della maggioranza che, attraverso una molteplicità di veti sulle iniziative dell'opposizione, la ha difatti paralizzata<sup>1288</sup>.

---

*Asociación de Constitucionalistas de España* del 2014, pubblicato in A. GARROENA MORALES, *Escritos sobre la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, p. 201.

<sup>1283</sup> V. in tal senso le libertà di culto e ideologica (art. 16), d'espressione (art. 20, comma 1), di riunione (art. 21), d'associazione (art. 22), d'informazione (art. 20, comma 1), e il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente o per mezzo di propri rappresentanti (art. 23, comma 1).

<sup>1284</sup> Tali regolamenti, adottati dai Presidenti delle Assemblee o da altri organi di direzione delle Camere, come la *Mesa* o la *Junta de Portavoces*, hanno funzione interpretativa dei Regolamenti Parlamentari, ma anche suppletiva delle lacune che essi producono. Il *Tribunal Constitucional* con le sentenze 118/1988 e 119/1990 ha dichiarato la propria giurisdizione relativamente alle antinomie che possano generarsi tra detti Regolamenti e Regolamenti Parlamentari.

<sup>1285</sup> Per l'individuazione delle fonti normative si v. J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 280.

<sup>1286</sup> M. ARAGÓN REYES, *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16/1986, p. 298.

<sup>1287</sup> Art. 89, c. 2, CE.

<sup>1288</sup> Cfr. I. GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Veto presupuestario del Gobierno: ¿mecanismo de bloqueo parlamentario?*, in *Agenda Pública*, 26 Ottobre 2016, reperibile all'URL [www.agendapublica.elperiodico.com](http://www.agendapublica.elperiodico.com).

Si noti, altresì, che ad essere facultizzato non è il singolo parlamentare; questi per presentare una proposta di legge deve associarsi ad altri colleghi al fine di raggiungere il numero minimo disciplinato dai regolamenti: 15 deputati al Congresso<sup>1289</sup> e 25 senatori per la camera alta<sup>1290</sup>. Tuttavia, tale norma è stata raramente attuata poiché le proposte di legge provengono nella quasi totalità dei casi dai gruppi parlamentari nel loro insieme<sup>1291</sup>. Appare evidente come l'ordinamento spagnolo riconosca non un'opposizione *personale* del singolo deputato/senatore, ma una opposizione organizzata in gruppi parlamentari, specchio, all'interno del Parlamento, dei partiti politici, regolati in Spagna col dichiarato intento di assicurare pluralismo e partecipazione<sup>1292</sup>.

- *Programmazione lavori, interpellanze ed interrogazioni, contingentamento dei tempi*

Alcun ruolo rilevante riveste l'opposizione nella programmazione dei lavori, attività saldamente in mano alla maggioranza<sup>1293</sup>. Il singolo parlamentare ha il potere di presentare interrogazioni ed interpellanze scritte al Governo ed a ciascuno dei suoi membri. In particolare, l'art. 182, comma 2, RC prevede che sia data priorità alle interpellanze dei deputati e dei gruppi che hanno meno utilizzato questa facoltà nella sessione, restando immutata tuttavia la regola secondo la quale non è possibile trattare nel medesimo ordine del giorno più di una interpellanza per gruppo. Questa priorità che la normativa riconosce è frequentemente goduta dai gruppi parlamentari di maggioranza – meno inclini a presentare interpellanze al governo – che in tal modo, nei momenti più delicati, se ne servono a fini ostruzionistici<sup>1294</sup>. I regolamenti parlamentari, inoltre, non prevedono riserve di quote o di tempi o di argomenti a favore dell'opposizione, dettando, invece, un rigido regime di contingentamento dei tempi che poco favorisce l'attività delle forze di minoranza all'interno del Parlamento spagnolo<sup>1295</sup>.

- *L'approvazione della legge in Commissione*

Priva di qualsiasi arma risulta essere l'opposizione nei confronti dei procedimenti di approvazione delle leggi in Commissione. Mentre in Italia, infatti, è garantito il diritto ad un decimo dei componenti dell'aula o ad un quinto dei componenti della commissione di richiamare nel plenum un progetto di legge che si trovi in Commissione, l'art. 75 CE tace circa tale possibilità, con l'inevitabile conseguenza di una compressione del diritto di pubblicità e di contraddittorio<sup>1296</sup>.

- *Le commissioni di inchiesta*

L'articolo 76 CE disciplina le *Comisiones de investigación*, cioè Commissioni di inchiesta istituite su proposta del Governo, dell'Ufficio di Presidenza, di due gruppi parlamentari o di un quinto dei componenti della Camera<sup>1297</sup>, a cui viene attribuito il

---

<sup>1289</sup> Art. 126, c. 1, RC.

<sup>1290</sup> Art. 108, c. 1, RS.

<sup>1291</sup> S. CURRELLI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze University Press, Firenze, 2005, p. 203.

<sup>1292</sup> Così, infatti, proclama l'art. 6 CE.

<sup>1293</sup> G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 127.

<sup>1294</sup> J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 289.

<sup>1295</sup> G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 128.

<sup>1296</sup> *Ivi*, p. 129.

<sup>1297</sup> Art. 51 RC.

compito di svolgere indagini su argomenti di interesse pubblico. Prima facie tale misura appare un importante strumento di controllo nelle mani dell'opposizione; così effettivamente sarebbe se la norma non richiedesse l'approvazione del Plenum per la nascita di tali Commissioni. Perché le *Comisiones de investigación* possano operare sarà pertanto necessario il voto favorevole del gruppo parlamentare di maggioranza, storicamente poco incline a creare un organismo che indaghi sulla corretta attività del Governo. Ne deriva che in 13 anni (dal 2004 al 2017), nonostante le reiterate proposte dei gruppi di opposizione, nessuna *Comisiones* si è formata<sup>1298</sup>.

- *Portavoz*

Un'ultima importante criticità, che ci dà l'opportunità di aprire la breve parentesi sui punti di forza dell'opposizione parlamentare spagnola, riguarda il ruolo del *portavoz*. Abbiamo già sottolineato, il ruolo di primissimo piano che rivestono i gruppi parlamentari, veri protagonisti della vita politica parlamentare. All'interno dei gruppi parlamentari esiste, tuttavia, una rigida gerarchia che pone a capo il *portavoz*, detentore di prerogative essenziali e permeanti<sup>1299</sup>. Egli, infatti, ha il compito di organizzare e dirigere il lavoro parlamentare del gruppo in tutte le sue manifestazioni parlamentari. Quella che ai nostri fini è di maggiore interesse riguarda i casi di *enmienda*. I singoli parlamentari che intendano presentare emendamenti (parziali o di totalità) a proposte di legge parlamentari o progetti di legge governativi dovranno previamente ottenere il placet del proprio *portavoz*. Quest'ultimo ha l'obbligo di verificare la conformità dell'agire del singolo parlamentare alla linea politica del partito. Nonostante l'articolo 110 RC ricollegghi a tale controllo «*meros efectos de conocimiento*», la prassi si è orientata in senso restrittivo, non ammettendo alla trattazione quegli emendamenti privi del visto del *portavoz*<sup>1300</sup>.

Dal ruolo del *portavoz* nella presentazione delle *enmiendas*, prendiamo le mosse proprio per focalizzare i punti di forza dell'opposizione.

- *Enmiendas a la totalidad*

Mancando, in caso di iniziativa legislativa proveniente dal Governo, il meccanismo della *toma en consideracion*, il Parlamento si troverebbe sprovvisto di una misura che possa innescare il dibattito sul *proyecto* presentato. Per questo motivo, il *Regolamento del Congreso* ha garantito a tutti i gruppi parlamentari il potere di presentare emendamenti. Come meglio specificato nel § 1.2, le *enmiendas* possono riguardare parti del testo ovvero essere *a la totalidad*: queste ultime sono, *sine dubio*, lo strumento più efficace per l'opposizione parlamentare. Infatti, la *enmienda a la totalidad* consente al gruppo parlamentare (nella prassi trattasi di gruppi di opposizione) di suscitare un dibattito generale in ordine ai principi fondamentali del progetto di legge, chiedendone o la restituzione del testo al Governo, ovvero proponendone un testo alternativo<sup>1301</sup>.

Dall'analisi della *tramitación parlamentaria* di ciascuna delle leggi<sup>1302</sup> approvate nella

---

<sup>1298</sup> J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 290.

<sup>1299</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, cit., p. 170, critica il ruolo predominante del *portavoz* che fa del sistema spagnolo un sistema non basato sui rappresentanti ma sui «*rappresentanti dei rappresentanti*».

<sup>1300</sup> S. CURRERI, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, cit., p. 201 s.

<sup>1301</sup> Art. 110 e 112 RC.

<sup>1302</sup> Ci si riferisce qui alle sole leggi ordinarie, con l'esclusione delle leggi organiche. La ricerca statistica è stata condotta sulla base dei dati resi pubblici dal *Congreso* e consultabili all'URL [www.congreso.es](http://www.congreso.es).

legislatura 2011-2015 e in quella in corso – nonostante per la sua atipicità non possa essere presa a metro di giudizio – risulta pacificamente una incontrastata preminenza del Governo su tutti gli altri soggetti dotati di iniziativa legislativa<sup>1303</sup>. La stessa ricerca ha evidenziato, altresì, il consistente numero di *enmiendas a la totalidad* presentate dai gruppi di opposizione in queste tre legislature (X, XI e XII).

Tab. 2 – *Leggi ordinarie approvate ed oggetto di enmiendas a la totalidad, 2012-2018:*

Anno	Numero di leggi ordinarie approvate	Numero di leggi ordinarie approvate oggetto di <i>enmiendas a la totalidad</i>
2012	17	8 (7 con richiesta di devoluzione al Governo; 1 con proposta di testo alternativo)
2013	27	21 (21 con richiesta di devoluzione; 2 con proposta di testo alternativo <sup>1304</sup> )
2014	36	23 (22 con richiesta di devoluzione; 1 con proposta di testo alternativo)
2015	48	26 (25 con richiesta di devoluzione; 2 con proposta di testo alternativo <sup>1305</sup> )
2016	0	-
2017	12	6 (tutte solo con richiesta di devoluzione)
2018	1	0

Fonte: nostra elaborazione dei dati riportati su [www.congreso.es](http://www.congreso.es) (ultima consultazione: aprile 2018)

Rispetto alle 141 leggi ordinarie approvate tra la X e la XII legislatura, 84 nel loro *iter* di formazione sono state oggetto di proposta di *enmiendas a la totalidad* da parte dei gruppi parlamentari di opposizione. Nonostante il consistente numero di dibattiti innescati dalle forze di minoranza, nessun risolto concreto tale strumento ha prodotto. Si noti, tuttavia, che scenari nuovi si possono certamente prospettare in ragione di un *Congreso* massimamente frammentato come quello odierno. Non a caso, infatti, le 3 *enmiendas a la totalidad* proposte alla *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017*, hanno riscosso un anomalo successo, restituendo una situazione di stallo con 175 voti a favore e 175 contro. Questo *errore di sistema* in cui è incappato

<sup>1303</sup> V. *supra*, § 1.2, Tab. 1 – Leggi per iniziativa (governativa e parlamentare), I-XII legislatura.

<sup>1304</sup> Si noti che uno stesso progetto di legge può essere sia oggetto di richiesta di devoluzione sia di proposta di testo alternativo.

<sup>1305</sup> V. nota 202.

l'ordinamento spagnolo si ripercuote pesantemente sull'attività legislativa: 13 sono le leggi ordinarie approvate dal 2016 al 2018 e solamente 3 le leggi organiche. Numeri preoccupanti se si pensa che nella legislatura precedente (fine dicembre 2011-2015) le leggi ordinarie approvate sono state 128, mentre le leggi organiche ammontavano a 41.

Per dare risposte concrete al Paese, il Governo di Mariano Rajoy, infatti, ha dovuto fare ricorso ad un numero spropositato di decreti legge<sup>1306</sup>; una simile circostanza si era già verificata nella X legislatura: la crisi economica e i suoi devastanti effetti avevano incrementato esponenzialmente i decreti legge, tanto che si raggiunse il record di 75 decreti legge approvati, con la conseguenza che l'urgenza divenne il principale metodo di legiferazione<sup>1307</sup>. L'abuso del ricorso a tale fonte normativa e le scarsissime prerogative delle minoranze parlamentari nell'*iter* di formazione e convalida – esse, infatti, non possono presentare emendamenti, possono solo esporre i propri punti di vista alternativi, votando in maniera contraria alla convalidación del decreto legge, per la quale, tuttavia, è sufficiente la maggioranza semplice – ha riaperto in dottrina il dibattito circa l'aderenza costituzionale di un tale strumento<sup>1308</sup>.

- *La delegazione legislativa*

Se debole risulta essere il ruolo delle forze di opposizione rispetto alla legislazione d'urgenza emanata dal Governo, ad un differente approdo si giunge riguardo la delega conferita al Governo da parte del plenum. L'articolo 153 RC, infatti, attribuisce a ciascun gruppo parlamentare il potere di chiedere alla commissione competente un parere sul corretto utilizzo da parte del Governo del potere di delega conferitogli dal Parlamento. Questa misura risulta essere fondamentale in un ambito – quello della delega legislativa – in cui le forze di opposizione tendono letteralmente a scomparire.

- *Il ricorso diretto al Tribunal Constitucional*

La sotto rappresentatività dei partiti minori che contraddistingue il sistema elettorale spagnolo<sup>1309</sup>, la mancanza di una definizione normativa dell'opposizione nonché gli scarsissimi strumenti posti a sua disposizione fanno delle forze di minoranza dei veri e propri fantasmi nel procedimento legislativo<sup>1310</sup>. Ciò fa ben intendere come ad una pura attività propositiva e ostruzionistica, l'opposizione preferisca, invece, l'uso di strumenti di controllo della legislazione<sup>1311</sup>. In tale solco si colloca la misura tanto rara (sia in una prospettiva comparativistica sia riguardo al concreto utilizzo) quanto preziosa del ricorso diretto al *Tribunal Constitucional*. L'intento di tale prerogativa è quello di contrastare gli atti o i provvedimenti legislativi approvati dalla maggioranza senza che questa possa, in un qualche modo, ostacolarne l'azione mediante strumenti ostruzionistici<sup>1312</sup>. La Costituzione,

---

<sup>1306</sup> Al 25.12.2017, dei 38 atti aventi forza di legge approvati, più della metà, 24, sono nati come *decretos ley*: la notizia è riportata dal giornale online *valenciaplaza.com*.

<sup>1307</sup> A. DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ, *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 24/2011, p. 154.

<sup>1308</sup> M. ARAGON, *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.

<sup>1309</sup> Interessantissime a tal proposito sono le tabelle elaborate da H. R. MONTERO – P. RIERA, *La riforma del sistema elettorale spagnolo*, cit., p. 256 ss. nella quale si evince il perverso funzionamento di tale meccanismo.

<sup>1310</sup> Sulla necessità che l'opposizione sia dotata di strumenti idonei a limitare il potere della maggioranza di Governo si v. per tutti L. BASSO, *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1958.

<sup>1311</sup> S. CURRERI, *Lo stato dell'opposizione nelle principali democrazie europee*, cit., p. 54.

<sup>1312</sup> J. J. RUIZ RUIZ, *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, cit., p. 297.

pertanto, riconosce a 50 Deputati o a 50 Senatori la facoltà di impugnare le leggi e gli atti aventi forza di legge davanti al Tribunale Costituzionale entro tre mesi dalla loro pubblicazione<sup>1313</sup>. Nonostante i timori della dottrina<sup>1314</sup>, le forze di opposizione hanno saputo non abusare di tale strumento, utilizzandolo solo come *extrema ratio*, senza aggravare pertanto il già difficoltoso compito del Giudice delle Leggi<sup>1315</sup>. Le paure sollevate dalla dottrina, in realtà, erano figlie di un'esperienza vissuta tra il 1979 e il 1985: con la *Ley organica del Tribunal Constitucional n. 2/1979* (LOTC), l'ordinamento spagnolo si era dotato di uno strumento di controllo preventivo in virtù del quale le minoranze parlamentari avrebbero potuto sollevare, ancora prima della pubblicazione, questione di legittimità costituzionale sulle Leggi Organiche. Tale strumento venne abrogato nel 1985 a causa del comportamento del partito di opposizione *Alianza Popular*. Il partito, infatti, aveva politicizzato il sindacato preventivo delle Leggi Organiche trasformandolo in una misura ostruzionistica e utilizzandolo praticamente per tutte le leggi organiche approvate e non ancora pubblicate<sup>1316</sup>. Nonostante i vari tentativi indistintamente promossi, il *Tribunal Constitucional* ha saputo mantenere negli anni una posizione terza, neutrale rispetto ai giochi partitici, affermandosi come garante della costituzionalità dell'ordinamento. Non a caso, infatti, il Giudice delle Leggi spagnolo è stato molto prudente circa la giustiziabilità degli *interna corporis acta*: se in un primo tempo ha negato la propria giurisdizione, successivamente ha dichiarato ricorribili quegli atti che, seppur interni, sono lesivi dei diritti fondamentali e delle libertà politiche<sup>1317</sup>. In quest'alveo si inseriva la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'opposizione rispetto ad una mancata toma en consideracion su una proposta di legge da questa formulata<sup>1318</sup>. Il *Tribunal Constitucional* attento a non eccedere oltre i compiti e i fini per i quali è nato, scadendo in pericolose derive, ha dichiarato la propria incompetenza<sup>1319</sup>.

## 5. IL SISTEMA DI VALUTAZIONE E DI CONTROLLO DELLA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

di Irene Grifò

---

<sup>1313</sup> Cfr. art. 162, c. 1, CE e STC n. 5/1981 e n. 42/1985, reperibili all'URL [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es). Oltre ai 50 Deputati e Senatori, sono legittimati a presentare il ricorso d'incostituzionalità: il Presidente del Governo, il Difensore del popolo e gli organi di Governo o assembleari delle Comunità autonome; ovvero la possibilità, da parte di un quinto dei Deputati o due gruppi parlamentari, di proporre al *Congreso* di chiedere al Tribunale costituzionale di verificare la compatibilità costituzionale di un trattato internazionale sottoposto alla ratifica da parte della stessa Assemblea.

<sup>1314</sup> F. RUBIO LLORENTE, *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35/1992, pp. 3-39.

<sup>1315</sup> G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, cit., p. 135. Per dei dati più approfonditi sul rapporto minoranza-Tribunal Constitucional, si v. J. A. MONTILLA MARTOS, *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002, p. 130 ss. da integrare con i dati più recenti pubblicati sul sito [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>1316</sup> A. RINELLA, *Lo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, EUT, Trieste, 1999, p. 146.

<sup>1317</sup> STC 118/1988 e 161/1988, reperibili all'URL [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>1318</sup> *Auto* 659/1987 del 27 maggio 1987, reperibile all'URL [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>1319</sup> Sul rapporto atti parlamentari-Tribunale Costituzionale si v. J. A. AMAYA, *El control jurisdiccional de los interna corporis acta*, in *Rev. Der. Pub.*, 1/201, p. 250 ss.

### 5.1. La qualità e la valutazione della legge come esigenza dell'ordinamento.

L'interesse per i caratteri dell'atto legislativo vanta un'antica tradizione in Spagna: alla fine del 500 d.C. San Isidoro di Siviglia osservava già che la legge dovesse essere oltre che onesta, giusta, opportuna, necessaria, possibile, utile per la comunità dei cittadini, chiara e stabile<sup>1320</sup>.

L'attenzione per la valutazione e per la qualità della regolazione legislativa si sviluppa, come sarà illustrato nel prosieguo della trattazione, negli ultimi decenni del secolo scorso<sup>1321</sup>.

Nel sistema giuridico spagnolo, come negli altri ordinamenti europei di tradizione liberaldemocratica, intercorre uno stretto legame tra il Parlamento come istituzione, la legge come prodotto dell'attività legislativa e la garanzia dei diritti e delle libertà, che viene assicurata, in primo luogo, dal principio della certezza del diritto.

L'impianto legislativo spagnolo non è stato sottoposto prontamente alle modifiche necessarie ad accompagnare di pari passo le trasformazioni che la forma di Stato ha attraversato nell'ultimo quarantennio, tra le quali ricoprono particolare importanza l'adeguamento dell'impianto giuridico-amministrativo al nuovo assetto democratico, il consolidamento dello Stato sociale e l'armonizzazione della normativa interna al diritto dell'Unione Europea. La risposta che il legislatore ha fornito alla crescente complessità sociale, invero, ha coinciso con una produzione legislativa ipertrofica che sovente ha dato adito a problemi interpretativi e applicativi dell'impianto legislativo.

Le profonde trasformazioni sociali, tuttora in divenire, conducono a riflettere sulla capacità dell'istituzione parlamentare spagnola di elaborare atti legislativi dal contenuto formale e materiale adeguato a fare fronte alle nuove esigenze venute ad esistenza.

Il *crepuscolo dell'arte del legiferare* non si limita a produrre norme formalmente carenti, bensì si ripercuote negativamente anche sui beni giuridici che le disposizioni legislative salvaguardano<sup>1322</sup>. In altri termini, alla luce del ruolo chiave che l'attività legislativa svolge nel miglioramento dello status socioeconomico degli individui è indispensabile approfondire quali strategie e quali strumenti giuridici sono stati predisposti nell'ordinamento spagnolo al fine di potenziare la qualità della regolazione legislativa.

L'indagine prenderà le mosse dagli articoli 9, comma 3, 87, comma 1, 88 e 135 della Costituzione spagnola che disciplinano alcuni degli aspetti tecnici del procedimento

---

<sup>1320</sup> SAN ISIDORO DA SIVIGLIA, *Originum seu Etymologiarum libri XX*, ed. de Otto, Lipsiae, 1833, Cortés, Madrid, 1951. Per una delle prime definizioni del concetto di legge si veda F. SUÀREZ, *Tractatus de legibus ac de Deo legislatore*, trad. Torrubiano, Reus, Madrid, 1918-1921.

<sup>1321</sup> Nella Spagna del diciannovesimo secolo la risposta fornita all'espansione dell'ordinamento giuridico è stata la diffusione del sistema delle codificazioni. A questo fine furono istituite con *Real decreto del 19 de agosto del 1834* la *Comisión General de Codificación* e le *Comisiones Especiales*. S. CODERCH, *La compilación y su historia: estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985, p. 479; C. VIVER I PI-SUNYER, *Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance provisional de una década*, in *Autonomías*, n. 21/1996, p. 15-31; G. MARCILLA CÓRDOBA, *Racionalidad legislativa: crisis de la ley y la nueva ciencia de la legislación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

<sup>1322</sup> Si fa riferimento alla capacità della legge di «ordenar correctamente la sociedad o para ser cumplidas sin que se produzcan desajustes o consecuencias no deseadas». M. GASCÓN ABELLÁN, *Calidad de las normas y técnica normativa. A propósito del «cuestionario previo»*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006, p. 43.

legislativo nella sua fase governativa.

L'art. 9, comma 3, CE annovera la *seguridad jurídica* tra i principi giuridici costituzionalmente garantiti, l'art. 87, comma 1, CE enuncia i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa<sup>1323</sup>, l'art. 88 CE stabilisce che i progetti di legge sono approvati dal Consiglio dei Ministri che li presenterà al Parlamento corredati di una *exposición de motivos* e degli *antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos* e l'art. 135 CE sancisce i doveri di economia e efficienza dell'azione dei poteri pubblici, esigendo un uso razionale delle risorse pubbliche.

## 5.2. Il principio di *seguridad jurídica* nella Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale

Dal principio di certezza del diritto di cui all'art. 9, comma 3, CE discende il dovere del legislatore di chiarezza, precisione e pubblicità delle norme giuridiche, a cui fa da contraltare il diritto degli operatori giuridici e degli individui di essere posti nella condizione di conoscere le norme dell'ordinamento, le quali devono essere facilmente reperibili e efficacemente applicate<sup>1324</sup>.

Il *Tribunal Constitucional* nella sentenza n. 27/1981, facendosi portavoce di un'interpretazione ampia della certezza del diritto, la pone in relazione con altri principi dell'ordinamento, quali la libertà, la giustizia e l'uguaglianza ed in seguito annovera tra i suoi elementi costitutivi la conoscenza e la comprensione della norma, la prevedibilità delle conseguenze della sua applicazione e l'affidamento che i soggetti vi ripongono. A partire dalla sentenza n. 46/1990 il giudice costituzionale ha chiarito, altresì, che il principio di *seguridad jurídica* è violato soltanto nell'ipotesi in cui una tecnica legislativa provochi una situazione di incertezza e confusione nei destinatari, precisando che: «*Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas...*»<sup>1325</sup>.

---

<sup>1323</sup> «La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras».

<sup>1324</sup> F. SÁINZ MORENO (voz) *Seguridad jurídica*, Enciclopedia Jurídica Básica, Editorial Civitas, Madrid, 1995, p. 6487, «significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Esas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho».

<sup>1325</sup> Nello stesso senso si veda la STC 150/1990 FJ. 8: «Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica». L. LÓPEZ GUERRA, *La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional* in J. TUDELA ARANDA – J. CORONA FERRERO – F. PAU VALL (a cura di), *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Madrid, 1994, pp. 297-307; M. MEDINA GUERRERO, *El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa*, in L. PEGORARO – A. PORRAS NADALES (a cura di) *Calidad normativa y técnica legislativa: Europa, Estados y Entidades infraestatales*, Librería Bonomo, Bologna, 2003, pp. 125-160; J. TUDELA, *Calidad normativa y renovación del concepto de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 52/2001, pp. 141-192.

La Corte Costituzionale spagnola ha specificato, dunque, che il controllo della legittimità costituzionale delle disposizioni sospettate di violare il terzo comma dell'art. 9 esige un esame casistico alla luce del criterio della «*incertidumbre razonablemente insuperable*»: quest'ultima si ravvisa allorché il contenuto o le omissioni di un testo normativo producano nel destinatario dubbi tali da generare una condizione di incertezza non superabile sulla condotta prescritta o sulla prevedibilità dei suoi effetti tenuto conto delle regole di interpretazione giuridiche e del contesto ordinamentale di riferimento (SSTC 150/1990; 142/1993).

Il giudice delle leggi, nel rispetto del confine invalicabile della libertà di configurazione normativa e della discrezionalità del legislatore costituzionalmente garantita dall'articolo 1, comma 1, CE, articola il controllo della legittimità costituzionale di una disposizione rispetto al parametro di cui all'art. 9, comma 3, CE avendo riguardo allo stato di incertezza che le norme potrebbero potenzialmente causare nei destinatari, esimendosi in caso contrario dal controllo della mera correttezza tecnica del contenuto delle leggi, della tecnica normativa impiegata e dell'idoneità dell'opzione prescelta rispetto ad altre possibili alternative<sup>1326</sup>.

In estrema sintesi, nelle occasioni in cui è stato chiamato a pronunciarsi, il Tribunale Costituzionale ha chiarito che il giudizio di costituzionalità non ha ad oggetto la tecnica legislativa e non affronta questioni che attengono all'efficacia, alla convenienza o al livello tecnico della norma. Il Giudice delle leggi ha precisato, inoltre, che i requisiti delle proposte di legge del governo attengono ad un procedimento *prelegislativo*, che potrà dare luogo ad un vizio di costituzionalità formale della legge a condizione che il Congresso dei Deputati o il Senato non dispongano degli elementi necessari per pronunciarsi sulla proposta di legge<sup>1327</sup>.

### 5.3. *La exposición de motivos e gli antecedentes necesarios*

La Costituzione stabilisce i requisiti di qualità formale dell'iniziativa governativa all'articolo 88, che afferma che «*Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos*».

---

<sup>1326</sup> Si vedano, a tal proposito, SSTC: 37/1981; 109/1987; 226/1993; 195/1996; 225/1998; 176/2011; 120/2012; 14/2015. M. PULIDO QUECEDO, *El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 12/1999, pp. 13-36. Il giudice costituzionale ha chiarito, più di recente, che il principio della certezza del diritto non impedisce al legislatore di fare ricorso ad un concetto giuridico aperto e indeterminato, a condizione che la disciplina fornisca strumenti sufficienti per la sua interpretazione e oggettivazione (STC 81/2015). Dall'analisi della giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* è possibile individuare alcune prassi legislative che «*pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma*» (SSTC 162/1996, FJ. 3). Il giudice delle leggi effettua, ad esempio, un controllo particolarmente rigido sulla qualità legislativa e sulla precisione delle discipline legislative aventi ad oggetto diritti fondamentali; può dirsi, difatti, che talvolta la violazione della posizione giuridica soggettiva fondamentale trova la sua origine nella carenza tecnica della legge (SSTC 49/1996 e 49/1999). La tecnica legislativa impiegata, secondo quanto accertato dal *Tribunal Constitucional*, può giungere altresì ad inficiare la distribuzione della competenza legislativa qualora presenti vizi di omogeneità o pertinenti alla struttura formale del testo.

<sup>1327</sup> Il controllo della qualità delle leggi tramite il principio della certezza del diritto, finora, è stato effettuato in limitate occasioni. Si vedano le SSTC 273/2000; 191/2016. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Cizur Menor, Madrid, 2010.

Dagli esiti della ricerca di analoghi istituti nel diritto comparato emerge con chiarezza che l'elaborazione dell'esposizione dei motivi e degli antecedenti necessari costituisce un fenomeno peculiare dell'ordinamento giuridico spagnolo e per questa ragione rappresenta un aspetto meritevole di essere approfondito con particolare attenzione<sup>1328</sup>.

Il Regolamento del *Congreso de los Diputados* ribadisce che sia i *proyectos de ley* del Governo (art. 109) sia le *proposiciones de ley* devono essere accompagnati da *exposición de motivos* e dagli *antecedentes necesarios* (art. 124)<sup>1329</sup>.

Il Regolamento del Senato, all'articolo 108, non menziona gli *antecedentes necesarios* ma prescrive un requisito addizionale rispetto al Regolamento del *Congreso de los Diputados*: stabilisce che il testo delle *proposiciones de ley* di iniziativa dei Senatori debba essere accompagnato se opportuno, oltre all'*exposición justificativa* (corrispondente alla *exposición de motivos*), da una memoria economica.

Mediante la *exposición de motivos* e gli *antecedentes*<sup>1330</sup> il Governo assolve all'onere di esplicitare le ragioni giustificative della necessità di approvazione o modifica di una norma e gli obiettivi concreti che la disciplina si prefigge.

L'articolo 26 della *Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno*, che detta il procedimento di elaborazione delle norme di legge e regolamentari, ribadisce l'obbligo di corredare tali atti, tra gli altri documenti, anche dell'esposizione dei motivi e l'art. 22, che regola l'esercizio dell'iniziativa legislativa e della potestà regolamentare del governo, stabilisce che anche nell'elaborazione dell'*exposición de motivos* occorre osservare i principi di buona legislazione stabiliti dall'art. 129 della *Ley 39/2015* (su cui *infra*, § 5.4.2.).

Nell'ipotesi in cui il Governo venga meno al suddetto obbligo, il Congresso dei Deputati può richiederne l'allegazione; tuttavia, nel caso in cui l'omissione permanga, la validità del procedimento legislativo non viene inficiata in considerazione del fatto che la *exposición de motivos* e gli *antecedentes* non sono annoverabili tra gli elementi essenziali dell'atto<sup>1331</sup>.

Tale ricostruzione è confermata dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional*, che nella sentenza n. 108/1986 ha chiarito che l'omissione degli *antecedentes* può inficiare il procedimento legislativo soltanto qualora privi le Camere di un elemento di valutazione necessario denunciato durante la trasmissione ad esse dell'iniziativa legislativa<sup>1332</sup>.

Tra gli *antecedentes* si annoverano gli *informes* obbligatori per legge, ma non vincolanti, che devono essere formulati da organi che svolgono funzioni consultive, come ad esempio il Consiglio di Stato, organo consultivo del Governo<sup>1333</sup> e il *Consejo General del Poder*

---

<sup>1328</sup> G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, *Principio, Realidad y Norma: El Valor De Las Exposiciones De Motivos (Y De Los Preámbulos)*, Editorial Reus, S. A., Madrid, 2015.

<sup>1329</sup> L'art. 127 del *Reglamento del Congreso de los Diputados* non prescrive requisiti formali addizionali per le proposte di legge delle *Comunidad Autónoma*s. Si rammenti che nella fase del procedimento legislativo in cui si presentano gli emendamenti, come specificato dall'art. 110, c. 5, RC, ciascuna disposizione aggiuntiva, finale, derogatoria e transitoria sarà corredata di una esposizione dei motivi.

<sup>1330</sup> F. SAÍNZ MORENO, *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (art. 88 CE)*, in F. SAÍNZ MORENO – J. C. DA SILVA OCHOA, *La calidad de las Leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989, p. 15 ss..

<sup>1331</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Dykinson, Madrid, 2013, p. 290.

<sup>1332</sup> L'Ufficio di Presidenza del Congresso è l'organo deputato a valutare, con ampia discrezionalità, la qualità formale dei progetti di legge e l'idoneità dei documenti che devono accompagnarli (ATC 342/2006; STC 238/2012). J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Artículo 88* in F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, p. 1270-1271.

<sup>1333</sup> Ai sensi dell'art. 21 della *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado*, il Consiglio di Stato, oltre a svolgere funzioni consultive, è deputato a verificare l'idoneità degli elementi formali e materiali ed il rispetto

*Judicial* (nel dettaglio si veda *infra*, § 6.2.)<sup>1334</sup>.

L'esposizione dei motivi, collocata nella parte *expositiva* della legge, consta di disposizioni introduttive redatte con uno stile non prescrittivo prive di valore normativo che precedono l'articolato normativo<sup>1335</sup>. Queste ultime enunciano le ragioni che hanno condotto all'elaborazione della proposta legislativa, richiamano i principi ispiratori della parte dispositiva e gli obiettivi fondamentali, illustrano sinteticamente il contenuto della proposta e forniscono alcuni criteri interpretativi della disciplina. Le *Directrices de técnica normativa* del 2005 (su cui *infra*, § 5.4.1.), inoltre, hanno precisato che l'esposizione dei motivi svolge una funzione descrittiva del contenuto del progetto di legge finalizzata a consentire una migliore comprensione del testo, indicando l'oggetto, la finalità, i suoi precedenti e la competenza in virtù della quale si esercita il potere; hanno chiarito, inoltre, che non devono contenere espressioni esortative, didattiche o elogiative.

Una parte della dottrina sostiene che le locuzioni «*exposición de motivos*» e «*preámbulos*» possano essere utilizzate indistintamente<sup>1336</sup>. Sembrano maggiormente convincenti, tuttavia, gli argomenti che conducono ad affermare che si tratti di due istituti differenti. La *Exposición de motivos* costituisce il mezzo attraverso cui il Consiglio dei ministri esplicita ai titolari del potere legislativo le ragioni a sostegno della trasformazione della proposta in legge; funge, inoltre, da strumento di razionalizzazione dell'attività legislativa e favorisce il controllo politico sul Governo nella misura in cui rende noti gli indirizzi politici agevolando l'esame critico da parte dell'opposizione<sup>1337</sup>.

A differenza dell'esposizione dei motivi, i *preámbulos*, indirizzati dall'istituzione parlamentare ai cittadini, possono essere considerati in un sistema di democrazia parlamentare come quello spagnolo strumenti di comunicazione tra i rappresentanti e i rappresentati. La Costituzione non li menziona tra i documenti che devono obbligatoriamente corredare i testi di legge e ai sensi dell'art. 110 comma 5 del Regolamento del Congresso possono essere oggetto di emendamenti, sovente necessari a seguito di intervenuti mutamenti del contenuto della proposta di legge durante il procedimento legislativo (anche per questa ragione, il testo non coincide in tutti i casi con

---

dei principi di proporzionalità, trasparenza e rigore tecnico normativo delle proposte di legge. Nelle sue relazioni annuali formula osservazioni e suggerimenti sulla tecnica normativa utilizzata dal Governo al fine di migliorare la chiarezza delle normative approvate. L'analisi svolta è molto dettagliata: nella relazione annuale del 2011, ad esempio, il Consiglio ha osservato che talvolta le memorie di analisi di impatto risultano inadeguate ad illustrare la finalità, il contenuto e la portata del progetto normativo a cui si riferiscono o appaiono incomplete e ha invitato il Governo a elaborare in maniera maggiormente rigorosa le proposte di legge, con particolare riferimento alle disposizioni di carattere generale. M. RUBIO LLORENTE, *El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006, p. 26; T. FONT I LLOVET, *Los órganos consultivos y la calidad normativa*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009, pp. 133-149.

<sup>1334</sup> Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>1335</sup> Il *Tribunal Constitucional* ha ribadito in numerose occasioni che l'*exposición de motivos* e i *preámbulos* non hanno valore normativo (STC 36/1981, (FJ 7.2); 54/1982, (FJ 2); 35/1984; 150/1990, (FJ 2); 212/1996, (FJ 15); 173/1998, (FJ 4); 116/1999; 90/2009; 31/2010) ma da essi discendono prescrizioni giuridiche.

<sup>1336</sup> E. ANGULO RODRÍGUEZ, *Iniciativa legislativa gubernamental: artículo 88* in O. ALZAGA VILLAAMIL (a cura di) *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1983-1989, pp. 241-280; P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2000.

<sup>1337</sup> L. M. DIEZ PICAZO, *Los Preámbulos de las leyes* in AA.VV., *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993.

quello dell'esposizione dei motivi)<sup>1338</sup>.

Alcuni tra gli esponenti più illustri della dottrina che si sono soffermati a riflettere sull'esposizione dei motivi sono giunti sovente a darne una lettura critica. In particolare, hanno posto in discussione la bontà della scelta di collocare l'esposizione dei motivi all'interno del testo di legge in ragione delle incoerenze tra la parte espositiva e dispositiva dell'atto che talvolta si producono e le conseguenti incertezze che si ripercuotono sull'operatore giuridico (qualora, ad esempio, alla modifica della parte dispositiva non segua uno speculare intervento nella parte espositiva) ed hanno suggerito, pertanto, di allocarla in un documento diverso<sup>1339</sup>. Le esposizioni dei motivi vengono considerate da costoro, inoltre, ridondanti nella misura in cui ambirebbero a svolgere una funzione analoga ai principi fondamentali, senza però godere della natura dispositiva; vengono ritenute, altresì, inidonee a fungere da guida interpretativa per gli operatori giuridici (non potendo colmare le eventuali lacune derivanti da aspetti oscuri della legge)<sup>1340</sup>.

Allo stato dell'arte, è importante rammentare che l'atto legislativo rappresenta il prodotto di un organo democraticamente eletto dai cittadini e, pertanto, in linea di principio non necessita di giustificazioni; le informazioni fornite dall'esposizione dei motivi alle Camere e dal preambolo ai cittadini, indipendentemente dall'allocazione, devono innanzitutto fornire ai destinatari gli strumenti per maturare autonomamente le proprie convinzioni sul contenuto della proposta di legge o dell'atto legislativo sottoposto alla loro attenzione.

#### 5.4. Le tappe dell'evoluzione della tecnica normativa e della qualità della legislazione.

Dopo aver esaminato brevemente le due disposizioni costituzionali più rilevanti in materia, occorre concentrare l'indagine sulle tappe dell'evoluzione della tecnica e della qualità legislativa finora compiute nell'ordinamento spagnolo.

L'arte di legiferare in modo chiaro ed efficace persegue l'obiettivo della buona redazione delle leggi sotto un duplice profilo: il primo tecnico-formale, che attiene al rigore, alla chiarezza espositiva e alla coerenza del dispositivo con il resto dell'ordinamento (*drafting* formale) e il secondo materiale, che esige che il contenuto sia adeguato, necessario e

---

<sup>1338</sup> A tal proposito, si sottolinea che l'art. 88 CE menziona l'esposizione dei motivi ma con riferimento ai progetti di legge, non alle leggi in senso stretto. Esigenze di uniformità e coerenza del testo durante la fase di deliberazione in commissione impongono, come previsto dall'art. 114 del Regolamento del Congresso dei Deputati, che gli emendamenti presentati in relazione all'esposizione dei motivi siano discussi in un momento successivo all'esame dell'articolato. M. C. ROVIRA FLORES DE QUIÑONES, *Valor y función de las exposiciones de motivos en las normas jurídicas*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1972; F. J. EZQUIAGA GANUZAS, *Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 20/1988; J. TAJADURA TEJADA, *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44/1998, pp. 141-153; ID, *Sobre Los Preámbulos De Las Leyes*, in *Revista jurídica de Navarra*, n. 29/2000, pp. 173-182.

<sup>1339</sup> F. SANTAOLALLA, *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33/1991, pp. 47-64.

<sup>1340</sup> Senza dubbio, ai sensi dell'art. 3, c. 1, del Codice Civile spagnolo, sono annoverabili tra gli elementi interpretativi delle norme. Tuttavia, la loro consultazione non risulta maggiormente utile rispetto a quella di lavori preparatori, discorsi parlamentari, verbali di intervento e di Commissione e antecedenti.

proporzionato rispetto al raggiungimento degli obiettivi normativi prefissati (*drafting* sostanziale)<sup>1341</sup>.

In Spagna l'interesse per gli studi sulla tecnica legislativa è aumentato allorché la *Sección de Organización y Métodos de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno* ha promosso una razionalizzazione dei modelli per la trasmissione delle disposizioni sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei Ministri<sup>1342</sup>.

Il dibattito sulla qualità della regolazione, invece, si è aperto alla fine degli anni ottanta, a seguito dell'ingresso del paese nell'Unione Europea, dell'attribuzione di ampi margini di autonomia alle Comunità autonome e ai governi subnazionali e dell'avvio del processo di modernizzazione della pubblica amministrazione<sup>1343</sup>.

Nel 1984 fu istituito il *Grupo de Estudios de Técnica Legislativa* (GRETEL), formato da amministratori pubblici e professori universitari di materie giuridiche, i quali hanno svolto un ruolo guida nel campo del miglioramento della qualità della legislazione all'interno del procedimento normativo e dello studio e diffusione di tecniche di *drafting* normativo finalizzate al miglioramento della composizione e della redazione delle leggi<sup>1344</sup>.

#### 5.4.1. *Le Directrices de técnica normativa*

Il disegno di razionalizzazione del contesto normativo proseguì nel 1991, quando il Consiglio dei Ministri stabilì che i progetti di legge potessero essere corredati da un *Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos*<sup>1345</sup>, documento di accompagnamento dei progetti normativi sottoposti al Consiglio dei Ministri.

La *Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno*, con risoluzione del 15 novembre 1991, adottò le prime *Directrices sobre la*

---

<sup>1341</sup> F. SÁINZ MORENO, (voz) *Técnica normativa*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995, pp. 6485-6489; F. MARCOS, *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 179/2009, p. 336; A. GONZÁLEZ GÓMEZ, *La importancia de la técnica legislativa*, in *Revista Debate*, anno VI, n. 15/2008.

<sup>1342</sup> S. CODERCH, *Técnica legislativa y teorías de la regulación*, Working Paper Barcelona, n. 208/2004; J. MARCEN, *Normalización y racionalización de los Documentos de las Leyes, Decretos leyes y Decretos in Documentación Administrativa* n. 16/1959, pp. 47-53.

<sup>1343</sup> Gli studi sulle tecniche di *drafting* sono iniziati negli anni novanta. H. BENTHAM, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Virgilio Zapatero, Madrid, 2000.

<sup>1344</sup> GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Casa Editorial, S.A., Barcelona, 1986.

<sup>1345</sup> *Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990*. Il questionario, sostituito in seguito dalle *Directrices de técnica normativa*, si presentava come una griglia di valutazione composta da domande suddivise in sezioni ed era finalizzato a facilitare la sintesi e l'organizzazione degli elementi di rilievo da illustrare nella fase di presentazione della proposta di legge al Consiglio dei Ministri. L'efficacia del modello e i termini di utilizzo, tuttavia, non sono facilmente valutabili in considerazione della mancata previsione dell'obbligo di pubblicazione del questionario e dell'assenza di forme di controllo. Il *questionario*, contenente un'analisi della fattibilità, poteva essere discrezionalmente compilato in sede di verifica preliminare all'approvazione finale del progetto legislativo da parte del Consiglio dei Ministri. Per questa ragione ha rappresentato uno strumento di carattere meramente formale: i risultati della valutazione non godevano di un livello di ricettività sufficiente da parte del decisore. M. J. MONTORO CHINER, *La calidad de las normas: ¿desafío al Estado de Derecho?: el test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 48/1985, pp. 507-524.

*forma y estructura de los anteproyectos de ley*, con l'intento di assicurare una maggiore qualità tecnica delle leggi e contribuire, in tal modo, all'attuazione del *principio de la seguridad jurídica* mediante la determinazione di criteri sostanziali (*claridad, precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía en las leyes*) da riferire sia al testo normativo sia all'ordinamento giuridico nel suo complesso.

Tra gli organismi internazionali che hanno influenzato il processo di perfezionamento della legislazione spagnola si distingue l'OCSE, che nella Raccomandazione del 1995 del Consiglio sul miglioramento della qualità delle norme emanate dai governi fornisce il primo standard internazionale sulla qualità delle regolamentazioni<sup>1346</sup> e nella *Regulatory Reform in Spain* del 2000 suggerisce molteplici soluzioni specifiche per migliorare la legislazione spagnola<sup>1347</sup>. Occorre attendere il programma nazionale di riforme approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2005 per l'adozione delle prime iniziative per la qualità della regolazione, tra le quali riveste particolare rilievo il miglioramento delle relazioni di accompagnamento delle proposte normative<sup>1348</sup>.

La *Subsecretaría del Consejo de Ministros*, considerato l'incremento della produzione legislativa, l'evoluzione degli studi scientifici sulla materia e la persistente necessità di migliorare la qualità della normazione, approvò con risoluzione del 28 luglio 2005 delle nuove *Directrices de técnica normativa*<sup>1349</sup>, che estesero l'ambito di applicazione delle regole sulla qualità legislativa a tutti gli atti normativi adottati dal Governo e a tutte le disposizioni e gli atti dell'amministrazione generale dello Stato pubblicati nel bollettino ufficiale. Si noti che le *Directrices de técnica normativa* non hanno carattere normativo – non contengono obblighi, non riconoscono diritti a terzi e non possono essere invocate in giudizio – bensì racchiudono orientamenti e riferimenti tecnici sulla modalità di redazione delle disposizioni normative finalizzati a migliorare la qualità tecnica e linguistica e ottenere un maggior grado di rispetto del principio costituzionale della certezza del

---

<sup>1346</sup> La raccomandazione seleziona le prassi migliori per lo sviluppo e l'applicazione delle nuove regolamentazioni seguite nei Paesi OCSE e include una *checklist* di 10 punti di riferimento per le decisioni relative alla regolamentazione, che ha rappresentato una guida concreta per la sua attuazione.

<sup>1347</sup> OECD, *Reviews of Regulatory Reform: Spain*, OECD Publishing, Paris, 2000. Tra le proposte più importanti si distinguono: la creazione di strutture con funzioni di controllo indipendenti rispetto al Ministero proponente la misura; la formalizzazione di programmi di formazione dei valutatori; una maggiore responsabilizzazione dei Ministeri nel processo decisionale attraverso l'istituzione di una Commissione di semplificazione interministeriale; la riduzione del grado di discrezionalità delle scelte dei valutatori; l'introduzione di meccanismi che consentano al Consiglio di Stato e alla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* di effettuare i controlli di qualità della regolazione in tutte le fasi del processo di regolazione.

<sup>1348</sup> MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA - SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, CONVERGENCIA Y EMPLEO, *Programa nacional de reformas de España*, Madrid, 2005.

<sup>1349</sup> *Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa* reperibile su [www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-13020](http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2005-13020). La direttiva stabilisce che la redazione dei testi seguirà le norme grammaticali e ortografiche della *Real Academia Española* e il suo dizionario. Riguardo il *Proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa* si veda il *Dictamen 621/2004 della Comisión Permanente del Consejo de Estado* reperibile su [www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2004-621](http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2004-621). P. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, *Nociones de técnica Legislativa para uso Parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 13/2005.

diritto<sup>1350</sup>. La risoluzione consta di 102 direttive divise in 5 sezioni, tra le quali ricoprono particolare rilievo la prima, che disciplina la «*Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto*» e la quarta, riguardante «*Criterios lingüísticos generales*».

Nella prima sezione le direttive stabiliscono regole tecniche di redazione degli atti legislativi, specificando: la struttura, che consta di titolo, parte espositiva (coincidente con la *exposición de motivos* negli *anteproyectos de ley*) e parte dispositiva, suddivisa in articolato e parte finale; i criteri di redazione delle disposizioni (dal generale al particolare, dall'astratto al concreto, dall'ordinario all'eccezionale, dal sostanziale al processuale); l'omogeneità del contenuto delle disposizioni; il divieto di riproduzione di precetti legali nelle norme regolamentari che non risultino necessari o che inducano in confusione.

I *criterios lingüísticos generales*, frutto di un accordo tra il Governo e la *Real Academia Española*<sup>1351</sup>, stabiliscono che i termini utilizzati negli atti normativi e amministrativi devono essere quanto più possibile chiari e precisi e *de nivel culto pero accesible*, tenendo sempre a mente che il destinatario delle norme giuridiche è il cittadino. Le direttive invitano, quindi, all'impiego di un lessico comune e, qualora fosse necessario fare ricorso a termini tecnici, a corredarli di descrizioni esplicative. La normativa linguistica prescrive, inoltre, di evitare l'uso di termini in lingue straniere (se è presente un equivalente in castigliano), di parole e costruzioni linguistiche non usuali e la *españolización* di termini stranieri che in castigliano abbiano un altro significato.

La dottrina, a questo proposito, ha auspicato non soltanto che la prassi normativa sia rispettosa del contenuto positivo di queste direttive, ma si ispiri altresì ai principi di brevità, sinteticità e chiarezza<sup>1352</sup>.

#### 5.4.2. I principi di buona regolazione

---

<sup>1350</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Las Directrices de Técnica Normativa*, in *Revista de Administración Pública*, n. 170/2006, p. 42. Lo studioso rileva che nonostante non possa essere negata la portata innovatrice, talvolta le direttive si sono limitate a recepire la prassi esistente anche se non corretta.

<sup>1351</sup> Secondo quanto prescritto dalla direttiva n. 102, la redazione dei testi sarà effettuata in conformità alle norme grammaticali e ortografiche della *Real Academia Española* e al suo dizionario ed i dubbi saranno risolti secondo quanto previsto dal *Diccionario panhispánico de dudas*. P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa*, in *Revista de las cortes generales*, n. 80/2010, pp. 59-105; F. J. DÍAZ REVORIO, *El lenguaje en las normas jurídicas. Los Parlamentos y la RAE*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 22/2014, pp. 73-112.

<sup>1352</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Las directrices de técnica normativa*, cit.. Dall'analisi delle direttive di tecnica normativa emerge un'attenzione particolare del Governo, quindi, per gli aspetti della qualità e della coerenza del linguaggio giuridico utilizzato. Tuttavia, alcuni esponenti della dottrina spagnola hanno espresso perplessità in merito alla capacità della raccomandazione di coerenza di rappresentare uno strumento idoneo a perseguire gli obiettivi di efficacia e effettività delle norme in ogni circostanza e per questa ragione hanno suggerito di specificare a quali condizioni ritenere non opportuno osservare tali canoni, ribadendo l'importanza del rispetto dei principi di chiarezza, precisione, non ambiguità semantica e sintattica, semplicità e neutralità rispetto al genere al fine di ottenere una comunicazione efficace. Si fa riferimento alle ipotesi in cui, ad esempio, si privilegi il raggiungimento di un accordo politico, sebbene il risultato sia un testo normativo non del tutto chiaro. F. CENTENERA SÁNCHEZ-SECO, *Recursos para formar en redacción de textos legales*, in *Revista de Lengua i Dret*, n. 65/2016, pp. 136-148; ID. *La consistencia en el lenguaje de las normas: hacia una propuesta consistente*, in *Revista Ius et Praxis*, anno 18, n. 2/2012, pp. 219-240.

Negli ultimi decenni, il Governo spagnolo ha dimostrato un interesse progressivamente maggiore per il settore della valutazione delle politiche pubbliche, della legislazione e della tecnica legislativa, in considerazione del fatto che tali strumenti consentono di verificare il grado di idoneità delle norme di soddisfare le necessità pubbliche.

La *Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado* e la *Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno*, che hanno avviato un processo di riforma del settore della regolazione perseguendo il comune obiettivo del miglioramento degli aspetti quantitativi e qualitativi della tecnica legislativa, hanno dettato per la prima volta una disciplina sistematica e completa in materia di tipologie e livelli di valutazione degli atti normativi indicando, altresì, i documenti che devono accompagnare ciascuna proposta.

L'art. 22 della *Ley 50/1997*, che regola l'esercizio dell'iniziativa legislativa e della potestà regolamentare del governo, rinvia alla disciplina contenuta nel titolo VI della *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* che illustra, all'art. 129, i principi di buona legislazione a cui gli operatori devono conformarsi.

La normativa stabilisce che l'iniziativa normativa in conformità ai principi di necessità e efficacia deve essere giustificata da ragioni di interesse generale, identificare chiaramente gli scopi perseguiti e rappresentare lo strumento più adeguato a garantire il loro raggiungimento; in virtù del principio di proporzionalità deve contenere la disciplina imprescindibile per soddisfare le necessità prefissate, dopo aver verificato che non esistano altre misure meno restrittive di diritti o impositive di minori adempimenti in capo ai destinatari; in ossequio al principio di certezza del diritto, deve essere esercitata in maniera coerente con l'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea al fine di fornire un quadro normativo stabile, prevedibile, integrato, chiaro, certo, di agevole conoscenza e comprensione e di facile attuazione; in conformità al principio di trasparenza le amministrazioni pubbliche devono agevolare e rendere semplice l'accesso ad essa; in ossequio al principio di efficienza, deve evitare oneri amministrativi inutili e razionalizzare l'impiego delle risorse pubbliche; infine, in osservanza al principio di sostenibilità finanziaria, se disciplina spese o entrate pubbliche, sarà necessario valutare il suo impatto economico<sup>1353</sup>.

##### 5.5. *I soggetti responsabili della qualità normativa delle proposte di legge del governo*

Il quadro normativo delineato in materia di tecnica normativa e qualità legislativa consegna ai promotori dell'iniziativa importanti strumenti per la buona redazione delle leggi. Occorre tenere presente, innanzitutto, che la qualità della legge dipende in larga misura dal procedimento seguito per la sua redazione e dai soggetti incaricati di elaborare i

---

<sup>1353</sup> La Costituzione, all'art. 31, stabilisce che la programmazione ed esecuzione della spesa pubblica è effettuata in conformità ai criteri di efficienza ed economicità. F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 29/2017, pp. 19-74.

progetti che si presentano alle Camere<sup>1354</sup>; come precedentemente illustrato (nel dettaglio si veda *supra*, § 3.), nell'ordinamento spagnolo il governo svolge un ruolo centrale nel procedimento legislativo e, conseguentemente, anche nel sistema di controllo dell'elaborazione normativa<sup>1355</sup>.

Il Direttore generale del Ministero proponente, in virtù del principio ministeriale o dipartimentale, ha il compito di elaborare il progetto di legge<sup>1356</sup>, corredato di tutte le informazioni necessarie affinché le Camere possano pronunciarsi consapevolmente sulla materia da regolamentare<sup>1357</sup>.

Nel procedimento di formulazione delle proposte di legge si distinguono diversi soggetti che vigilano sul rispetto dei canoni della tecnica e della qualità della legislazione.

Spetta all'ufficio tecnico del Segretariato generale del Ministero proponente, innanzitutto, valutare la misura predisposta dal Direttore generale del Ministero e alla *Comisión General de Secretarios de Estados y Subsecretarios* riesaminare, selezionare e trasmettere le decisioni approvate dal Consiglio dei Ministri. All'interno dei Ministeri sono stati istituiti, altresì, organi deputati specificatamente alla valutazione dell'impatto delle proposte di legge<sup>1358</sup>.

Il *Secretariado del Gobierno*, organo di supporto del Consiglio dei Ministri, delle

---

<sup>1354</sup> M. MARTÍN-CASALS – C. VIVER I PI-SUNYER, *¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los Proyectos de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 21/1990, pp. 7-34.

<sup>1355</sup> L. JIMENA QUESADA, *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003; CAMERA DEI DEPUTATI, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Volume secondo, L'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, 6. Spagna, XVII Legislatura, Roma, 2017; M. I. ALVAREZ VELEZ, *La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex-ante*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017, pp. 39-62.

<sup>1356</sup> Si rammenti che l'espressione «*proyectos de ley*» indica le proposte di legge avanzate dal Governo, mentre «*proposiciones de ley*» fa riferimento alle iniziative legislative degli altri soggetti titolari ai sensi degli articoli 87, c. 2-3, e 89 CE.

<sup>1357</sup> L'art. 109 CE sancisce il «diritto di informazione delle Camere» durante lo svolgimento della funzione legislativa. Occorre tenere presente, tuttavia, l'opinione di alcuni studiosi che rammentano che l'eccesso di documentazione «*puede llegar a producir un efecto contrario al que se persigue, esto es, la desinformación de los parlamentarios y la disminución del poder de control del poder legislativo*». P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Manual de técnica legislativa*, Cizur Menor, Madrid, 2011, p. 58. L'*exposición de motivos*, secondo quanto disposto dal terzo comma dell'art. 87 CE e dall'art. 2 della *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, (modificada por la LO 4/2006, de 26 de mayo y por la LO 3/2015, de 30 de marzo) reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*, deve precedere anche le proposte di legge di iniziativa popolare, unitamente ad una relazione dei membri che compongono il Comitato promotore dell'iniziativa. A seguito della presentazione il Congresso dei Deputati sottopone la proposta ad un vaglio di ammissibilità, in cui si verifica anche l'omogeneità del contenuto della proposta (art. 5, c. 2, lett. c) LO 3/1984). A proposito di questo requisito di tecnica legislativa, la Corte Costituzionale ha precisato che nelle proposte di legge diverse da quelle di iniziativa popolare l'omogeneità di un testo non costituisce un ostacolo all'elaborazione di discipline multisettoriali (STC 136/2011).

<sup>1358</sup> Si fa riferimento alla *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos* istituita dall'art. 2 del *Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre* presso il Ministero dell'Economia, deputata a valutare l'impatto economico e finanziario delle misure rilevanti sul piano di politica economica in conformità a quanto disposto dall'art. 6, c. 4, della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* e alla *Comisión General de Codificación* in seno al Ministero della Giustizia, organo con funzioni consultive e di impulso nella fase di elaborazione delle iniziative legislative del Governo disciplinate dal *Real Decreto 845/2015, de 28 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Comisión General de Codificación*. Z. STANCATI, *La valutazione delle regole in Spagna: gli ultimi saranno i primi?* in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University press, Firenze, 2007.

*Comisiones Delegadas del Gobierno* e della *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios* è deputato ai sensi dell'art. 9 comma 1 della *Ley 50/1997*, come modificata dalla *Ley 40/2015*, a verificare l'attuazione dei principi di buona regolazione applicabili alle iniziative normative e a contribuire al miglioramento della qualità tecnica delle disposizioni approvate dal Governo (lett. e), oltre a vegliare sulla corretta e fedele pubblicazione delle leggi nel Bollettino Ufficiale dello Stato (lett. f).

Il *Consejo Economico y Social*, costituzionalmente previsto dall'art. 131 CE, può essere consultato dal Governo in merito all'attività normativa in ambito socio-economico e lavoristico.

L'*Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*<sup>1359</sup>, organo dell'Amministrazione generale dello Stato dipendente dal Sottosegretariato alla Presidenza, svolge molteplici attività di controllo a garanzia del coordinamento e della qualità dell'attività normativa del Governo in conformità a quanto disposto dall'art. 26 comma 9 della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*. Su richiesta del Ministero promotore dell'iniziativa legislativa, che trasmette il testo dell'*anteproyecto de ley* corredato della memoria di analisi di impatto normativo (su cui *infra*, § 6.1.) e di ogni altra documentazione considerata necessaria, l'Ufficio di coordinamento e qualità normativa redige entro quindici giorni<sup>1360</sup> un *informe* avente ad oggetto la verifica della qualità tecnica della proposta normativa (con particolare riferimento al corretto uso della lingua<sup>1361</sup>, al rispetto delle *Directrices de técnica normativa* e all'adeguatezza del rango normativo prescelto) e della sua congruità con l'ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea nel suo complesso e con eventuali altre proposte in corso di elaborazione presso altri Ministeri, programmate nel *Plan Anual Normativo* (nel quale ai sensi dell'art. 25 della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, il Governo illustra le iniziative legislative e regolamentari che presenterà l'anno successivo<sup>1362</sup>) o in procinto di trasmissione al Parlamento. Nell'*informe* l'*Oficina*, inoltre: esprime una posizione in merito all'opportunità di contemplare nella proposta di legge la menzione espressa delle disposizioni derogate o di accorpare disposizioni dello stesso ambito già in vigore; riporta gli esiti del controllo del contenuto della memoria di analisi di impatto normativo e della verifica del rispetto da parte dell'*anteproyecto de ley* della disciplina e dei principi stabiliti dal Titolo V della stessa *Ley 50/1997*, della conformità del contenuto della sua parte espositiva e dispositiva alla luce dei principi e delle regole stabilite dal titolo VI della *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* e nel titolo V della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*, della congruità con i progetti di riduzione degli oneri amministrativi e di buona

---

<sup>1359</sup> Si veda, a tal proposito, il *Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa*.

<sup>1360</sup> Si noti che, ai sensi dell'art. 7, c. 3, CE del *Real Decreto 1081/2017* la mancata emissione dell'*informe* entro il termine non costituisce un ostacolo al prosieguo del procedimento e nel caso in cui pervenga tardivamente, può essere allegato anche in un momento successivo allo spirare dei quindici giorni.

<sup>1361</sup> J. A. MARTÍNEZ CORRAL, *Los errores en la redacción y la publicación de las leyes: formas de corregirlos y su incidencia sobre la entrada en vigor de aquellas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009, pp. 31-75.

<sup>1362</sup> Si veda, a tal proposito, il *Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*.

regolazione approvati dall'Amministrazione generale dello Stato e con le raccomandazioni in materia delle istituzioni dell'OCSE e dell'Unione Europea.

L'Ufficio di coordinamento e qualità normativa segnala nell'*Informe*, inoltre, l'eventuale necessità di apporre limiti alla proposta di legge in considerazione del contenuto di norme del diritto dell'Unione trasposte nel diritto interno e elabora, se ritenute opportune, raccomandazioni, considerazioni e osservazioni. Nonostante non abbia carattere vincolante, l'*informe* dovrà essere allegato dal Ministero proponente alla proposta legislativa sottoposta al Consiglio dei Ministri per l'approvazione e, nell'ipotesi in cui le raccomandazioni, considerazioni e osservazioni non siano state osservate, dovranno essere specificate le ragioni nella memoria di analisi di impatto normativo.

### 5.6. L'analisi di impatto della regolazione

Nell'ordinamento spagnolo in una prima fase è stato dedicato maggiore spazio al sistema di valutazione della qualità della legge *ex ante* e solo negli ultimi anni, invece, sono stati predisposti strumenti per lo svolgimento della valutazione *ex post*.

Il sistema di valutazione *ex ante* dell'ordinamento spagnolo si colloca nella fase dell'iniziativa legislativa del governo (in particolare, durante l'elaborazione del disegno di legge)<sup>1363</sup> e consta di un procedimento di analisi di fattibilità delle leggi che prende in considerazione gli aspetti tecnico-normativi, finanziari e di *drafting* normativo, che racchiude l'insieme delle tecniche volte al miglioramento della struttura formale dei testi normativi.

Durante la valutazione *ex ante* si articola, pertanto, l'analisi della qualità formale e materiale dei progetti di legge del governo al fine di prevedere, con l'ausilio di una serie di documenti e rapporti, l'impatto delle norme in termini di effetti positivi o negativi derivanti dall'approvazione e di costi conseguenti dall'esecuzione; permette, inoltre, di fissare i termini in base ai quali effettuare la valutazione *ex post*.

Inizialmente l'esperienza spagnola di valutazione della legge non presentava caratteri particolarmente innovativi per quanto riguarda l'applicazione delle metodiche di analisi di impatto della regolazione (AIR)<sup>1364</sup>. Queste ultime furono introdotte per la prima volta dalla *ley 50/1997*, che stabilì che i progetti di legge dovessero essere corredati da documenti giustificativi dell'impatto dell'intervento normativo.

Un ulteriore passo in avanti fu compiuto a seguito alle raccomandazioni contenute nella Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea* del 16 marzo 2005, che ha spinto gli Stati membri a dotarsi di sistemi nazionali di valutazione di impatto che

---

<sup>1363</sup> L'*iter* parlamentare del procedimento di formazione della legge, tenuto conto della funzione giuridico-politica svolta dalle Camere, si presta meno alla trattazione delle questioni di carattere tecnico.

<sup>1364</sup> A. SANSÒ – SENATO DELLA REPUBBLICA, UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna*, Esperienze n. 10, novembre 2016; C. BELELLA, *L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Spagna e della Francia*, «I paper dell'Osservatorio», Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), settembre 2013, P 5/2013.

permettessero di determinare gli effetti economici, sociali e ambientali della legislazione.

L'ordinamento spagnolo ha risposto alla richiesta di politiche pubbliche trasparenti, efficaci e di qualità mediante l'istituzione dell'AEVAL (*Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios*)<sup>1365</sup>, nel quadro dell'adozione di iniziative riformatrici della pubblica amministrazione che si ispirano al nuovo modello di gestione dei servizi pubblici e si orientano al perseguimento di interessi generali quali la stabilità finanziaria e l'incentivo alla produttività e alla competitività dell'economia.

L'AEVAL è un'agenzia statale dotata di autonomia funzionale e di gestione deputata alla promozione della cultura della valutazione mediante la realizzazione di analisi di impatto delle politiche e dei programmi pubblici la cui gestione spetta all'Amministrazione generale dello Stato e, sulla base di accordi, alle Comunità Autonome, l'elaborazione di metodologie e indicatori per la valutazione e la gestione della qualità e lo svolgimento di attività di accreditamento e certificazione finalizzate al miglioramento dei servizi pubblici e alla riduzione gli oneri amministrativi<sup>1366</sup>.

L'invito al miglioramento della regolamentazione di provenienza sovranazionale fu accolto, inoltre, mediante l'approvazione del *Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio*, che a distanza di più di un decennio diede attuazione a quanto disposto dalla Legge n. 50/1997 in materia di analisi di impatto della regolazione e attraverso l'elaborazione da parte del Consiglio dei Ministri della *Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo* del Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2009<sup>1367</sup>.

In particolare, il *Real Decreto 1083/2009*, ora sostituito dal *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo* ha richiesto per la prima volta agli operatori di allegare agli atti legislativi un unico documento<sup>1368</sup>, la *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, della quale specifica dettagliatamente il contenuto obbligatorio. Il *Real Decreto 1083/2009* e la *Guía metodológica* hanno consentito l'affermazione della cultura amministrativa dell'analisi e della valutazione di impatto *ex ante*, nel novero della quale la memoria di analisi di impatto normativo costituisce uno degli strumenti chiave per ottenere una legislazione che permetta di incentivare le attività economiche, lo sviluppo e la competitività economica del paese, semplificare i procedimenti e ridurre gli oneri amministrativi<sup>1369</sup>.

La necessità di modificare la disciplina del *Real Decreto 1083/2009* emerge anche a seguito della pubblicazione, nel 2010, del rapporto OCSE *Better Regulation in Europe* -

---

<sup>1365</sup> L'istituzione dell'agenzia è prevista dalla *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos*, in conformità della quale è stato emanato il *Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la AEVAL*. J. M. LABEAGA – C. MUÑOZ, *La Evaluación de Políticas Públicas en España: Aprendizaje y Práctica Institucional*, in *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas* n. 1/2013, pp. 31-53.

<sup>1366</sup> A. M. RUÍZ MARTÍNEZ, *Una de las asignaturas pendientes en las administraciones públicas es la generación de información accesible para la evaluación de políticas, servicios u organizaciones públicas*, in *boletín* n. 78/2016.

<sup>1367</sup> La guida metodologica costituisce uno strumento da utilizzare in modo flessibile e proporzionato; illustra alcune delle fattispecie che gli operatori possono incontrare nella preparazione dell'AIR.

<sup>1368</sup> La legge n. 50/1997 prevedeva, invece, tre distinti documenti che dovevano comporre il «dossier regolatorio».

<sup>1369</sup> A questo proposito, si veda l'*Acuerdo para el desarrollo del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora de la Regulación*, approvato dal Consiglio dei ministri il 20 giugno 2008.

SPAIN<sup>1370</sup>, che insiste sull'importanza di effettuare la valutazione di impatto della legislazione nelle tappe iniziali del processo di elaborazione delle politiche pubbliche e della formulazione delle proposte normative, raccomandando agli Stati di identificare gli obiettivi che la normativa si propone di raggiungere, verificare se è necessaria e determinare la modalità in cui può essere maggiormente efficace ed efficiente. Al rapporto si aggiunge, nel 2012, la Raccomandazione dell'OCSE sulla politica e la *governance* della regolazione, che pone ancora una volta l'accento sull'importanza di una normazione di qualità al fine di garantire a imprese e cittadini un maggiore risparmio fiscale e un'azione politico-legislativa maggiormente efficace<sup>1371</sup>.

A seguito della conclusione dell'*Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012*, inoltre, è stata istituita la *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (CORA), a cui è stato affidato il compito di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'attività pubblica diminuendo i costi a parità di qualità dei servizi forniti.

Le attività svolte dalla CORA nell'ambito della semplificazione del quadro normativo sono state valutate positivamente nel rapporto OCSE del 2014<sup>1372</sup>, richiesto dalle autorità spagnole al fine di verificare lo stato di avanzamento del paese nel settore.

Nel 2015, inoltre, il processo di miglioramento della legislazione in atto fu incentivato dall'adozione da parte della Commissione Europea dell'Agenda «Legiferare meglio: aumentare la trasparenza e il controllo per migliorare il processo legislativo dell'UE» e dall'istituzione da parte della stessa Commissione del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT).

Questi fattori, tra gli altri, hanno condotto all'approvazione della *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* e della *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, che apporta ulteriori modifiche alla *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* rendendo necessario, conseguentemente, l'elaborazione del nuovo *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, che specifica maggiormente la struttura ed il contenuto delle memorie di analisi di impatto normativo e conferisce mandato per apportare le opportune modifiche alla *Guía Metodológica*.

---

<sup>1370</sup> In particolare, dal rapporto emerge che la Spagna da un lato non aveva posto in essere una revisione sistematica del quadro normativo, alimentando in tal guisa il rischio dell'inflazione normativa, e dall'altro che l'analisi dell'impatto della regolamentazione e la quantificazione degli oneri amministrativi non erano stati realmente implementati nel ciclo della legislazione. OCSE, *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010 reperibile su [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Si veda, inoltre, la Comunicazione *Legiferare con intelligenza nell'Unione europea* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (COM/2010/0543 def.).

<sup>1371</sup> Il testo è reperibile su [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>1372</sup> OCSE, *Public Governance Reviews, Spain: from administrative reform to continuous improvement*, OECD Publishing, Paris, 2014. In quest'ultimo rapporto l'OCSE, evidenziando i passi avanti già compiuti, rivolge alla Spagna raccomandazioni specifiche sull'attuazione delle misure elaborate dalla CORA ed insiste ancora una volta sull'opportunità di includere la valutazione di impatto nella fase iniziale dell'elaborazione delle politiche pubbliche e della formulazione delle proposte normative, ponendo l'accento sull'importanza della determinazione degli obiettivi della politica pubblica, della valutazione sulla necessità della disciplina e sull'efficienza ed efficacia della modalità di attuazione adottata per il raggiungimento dei fini prefissati alla luce dell'analisi costi-benefici.

### 5.6.1. La Memoria di analisi di impatto normativo

La memoria di analisi di impatto normativo, che deve accompagnare ogni *anteproyecto de ley*, illustra le ragioni giustificative della proposta normativa e gli effetti che ne discendono<sup>1373</sup>. Il *Real Decreto 931/2017* stabilisce con precisione, all'art. 2, quale debba essere la struttura della memoria, che deve contenere paragrafi specifici dal contenuto prefissato. Nel primo paragrafo si illustra l'opportunità della proposta, mediante l'identificazione chiara degli obiettivi perseguiti, la motivazione della sua adeguatezza rispetto ai principi di buona regolazione di cui all'art. 129 della *Ley 39/2015* e della sua necessità, dando conto dell'esito dell'esame dell'ipotesi di non approvazione di alcuna disciplina in merito o dell'adozione di altre differenti e dell'eventuale spiegazione della mancata previsione della proposta nel *Plan Anual Normativo*. Il secondo paragrafo ospita l'analisi giuridica, in cui vengono esposte le principali novità introdotte dalla proposta tenuto conto del quadro giuridico nazionale e dell'Unione Europea e la lista delle disposizioni che verrebbero derogate a seguito dell'entrata in vigore della proposta. Il terzo paragrafo contiene l'analisi dell'adeguatezza della proposta rispetto all'assetto delle competenze esistenti e l'indicazione della sua base giuridica. Il quarto paragrafo riguarda l'analisi di impatto economico<sup>1374</sup> e finanziario: sotto il primo profilo, l'analisi è effettuata avendo riguardo alle conseguenze che deriverebbero dall'applicazione della proposta nei diversi settori coinvolti, con particolare riferimento agli effetti sulla competenza, sull'unità del mercato<sup>1375</sup>, sulla competitività, sulle piccole e medie imprese (mediante il test *Pyme*) e alle ripercussioni sulla legislazione vigente in materia<sup>1376</sup>; per quanto attiene al secondo profilo, l'analisi identifica gli effetti della proposta sul fronte delle spese e delle entrate pubbliche. Il quinto paragrafo della memoria determina gli oneri amministrativi che discendono dalla proposta, quantifica il costo degli adempimenti per l'amministrazione e per i destinatari, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese. Il sesto paragrafo illustra l'impatto sull'infanzia, sull'adolescenza, sulla famiglia e per ragioni di genere, analizzando e valutando i risultati che deriverebbero dall'approvazione sui fronti dell'eliminazione delle diseguaglianze e del contributo al conseguimento degli obiettivi di pari opportunità tra uomini e donne alla luce degli indicatori fissati nella Guida Metodologica. Il *Real Decreto* specifica, inoltre, che gli organi proponenti possono effettuare nella *Memoria del Análisis de Impacto Normativo* anche ogni altra analisi di valutazione di impatto ritenuta rilevante, con particolare attenzione a quello di natura

---

<sup>1373</sup> Il procedimento di elaborazione delle norme di legge è disciplinato all'art. 26 della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* a seguito delle modifiche apportate dalla *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

<sup>1374</sup> Tale obbligo era già contenuto nell'*Orden de Presidencia del Gobierno de 9 de febrero de 1980, de Normas para elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de Leyes y disposiciones administrativas* (BOE n. 35, de 9 de febrero de 1980). P. MERCADO PACHECO, *Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47/2013.

<sup>1375</sup> Si veda, a tal proposito, la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado*.

<sup>1376</sup> Il *Tribunal Supremo*, confermando l'importanza del rispetto della qualità delle memorie di impatto, ha rinvenuto un difetto procedimentale di carattere essenziale nella memoria economica e, conseguentemente, ha dichiarato nulle le disposizioni carenti di sufficiente giustificazione (STS 2569/2016).

sociale, ambientale, in materia di pari opportunità, di non discriminazione e accesso delle persone con disabilità. Infine, nell'ipotesi in cui sia richiesto da una norma specifica o di settore, il *Real Decreto* stabilisce che la memoria di analisi di impatto dovrà contenere anche un'analisi costi-benefici diretti e indiretti della proposta da cui emerga che i vantaggi sperati siano superiori ai costi e, pertanto, ne giustificano l'approvazione.

L'articolo 3 del *Real Decreto 931/2017* prevede, inoltre, che allorché l'organo proponente ritenga che dalla proposta normativa non derivi un impatto apprezzabile o significativo negli ambiti esaminati possa redigere, dopo aver illustrato i motivi, una memoria abbreviata che includa almeno i paragrafi relativi all'opportunità della norma, all'identificazione della base giuridica, all'impatto finanziario e di genere e contenga la lista delle disposizioni derogate.

## 6.2. La valutazione *ex post* come strumento a tutela del circuito economico e del sistema democratico

Nell'ordinamento spagnolo la valutazione *ex post* è stata introdotta nel novero degli strumenti di miglioramento della produttività e dell'innovazione e, in termini più generali, dello sviluppo economico del paese, in considerazione da un lato dello stretto legame che intercorre tra contenuto e qualità normativa e il rendimento economico delle leggi e dall'altro della necessità di dotare il sistema nazionale della competitività e flessibilità richiesta dal diritto dell'Unione Europea<sup>1377</sup>.

Tale sistema di valutazione, in particolare, consente di verificare periodicamente, attraverso tecniche di analisi di impatto normativo, il grado di attuazione delle norme vigenti in termini di raggiungimento degli obiettivi perseguiti e di corretta valutazione e giustificazione dei costi e degli oneri preventivati<sup>1378</sup>.

L'incorporazione della valutazione *ex post* nel sistema giuridico spagnolo ha avuto luogo soltanto a seguito dell'entrata in vigore della *Ley 39/2015* e della *Ley 40/2015*.

La *Ley 39/2015* chiarisce nel preambolo che lo scopo principale dell'introduzione dell'obbligo di analisi periodica di impatto, *ex ante* e *ex post*, è il raggiungimento di una piena attuazione del principio di certezza del diritto, di una maggiore prevedibilità dell'ordinamento e del rispetto dei principi di buona regolazione<sup>1379</sup>. L'art. 130 della legge

---

<sup>1377</sup> Nell'ordinamento spagnolo un precedente della valutazione *ex post* si ravvisa nella prima disposizione addizionale del Codice civile, in conformità alla quale: «*El presidente del Tribunal Supremo y los de las Audiencias territoriales elevarán al Ministerio de Gracia y Justicia, al fin de cada año, una Memoria, en la que, refiriéndose a los negocios de que hayan conocido durante el mismo las Salas de lo civil, señalen las deficiencias y dudas que hayan encontrado al aplicar este Código. En ella harán constar detalladamente las cuestiones y puntos de derecho controvertidos y los artículos u omisiones del Código que han dado ocasión a las dudas del Tribunal*».

<sup>1378</sup> Si parla, a tal proposito, dell'introduzione della razionalità teleologica nel procedimento legislativo. A. M. JUAN LOZANO, *La racionalidad de las leyes: una aproximación a los presupuestos de calidad de las normas y paradigmas para el desarrollo de investigaciones centradas en la creación del Derecho*, in L. PIÑA GARRIDO, (Coord.), *La calidad jurídica de la producción normativa en España*, Instituto de Estudios Fiscales, doc. n. 30/2009, p. 254.

<sup>1379</sup> Per degli esempi di valutazione *ex post* precedenti si vedano la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible* e la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado* (nella quale era apposta una clausola specifica relativa alla valutazione *ex post* degli effetti della legge affidata alla *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*).

39/2015 fa sorgere a tal fine in capo alle amministrazioni pubbliche l'obbligo di redigere un *informe* che racchiuda la valutazione periodica della normativa vigente alla luce dei principi di buona regolazione e la verifica della misura in cui ha consentito di conseguire gli obiettivi previsti e del grado di correttezza della quantificazione dei costi e degli oneri; stabilisce, inoltre, che incombe su di esse l'onere di cooperare tra loro al fine di promuovere la realizzazione dell'analisi economica durante il procedimento di elaborazione delle norme e di evitare l'introduzione di restrizioni ingiustificate o sproporzionate all'attività economica. La *Ley 40/2015*, invece, modifica alcune disposizioni della *Ley 50/1997, de 27 de noviembre*, tra cui l'articolo 25, comma 2, che stabilisce che occorre specificare nel *Plan Anual Normativo* quali normative devono essere sottoposte ad un'analisi sui risultati dell'applicazione avendo riguardo anche in questo caso al costo e agli oneri amministrativi che richiedono all'amministrazione o ai destinatari. L'art. 28 della *Ley 50/1997* come modificata dalla legge 40/2015, inoltre, incarica il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero della Presidenza, dell'onere di approvazione entro il 30 aprile di ciascun anno dell'*Informe anual de evaluación*. Quest'ultimo contiene la determinazione del grado di attuazione del Piano annuale dell'anno precedente, individua le iniziative adottate non inizialmente previste e quelle contenute in piani pluriennali che hanno prodotto effetti almeno in parte nell'anno oggetto di valutazione. L'*informe* illustra, inoltre, i risultati dell'analisi dell'attuazione delle normative valutate nell'esercizio precedente nei termini e nei tempi previsti dalla *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*<sup>1380</sup>, avuto riguardo ai criteri di efficacia, efficienza e sostenibilità e può contenere, altresì, raccomandazioni specifiche di modifica o di deroga delle normative valutate. Nell'ipotesi in cui la disciplina rientra tra quelle suscettibili di valutazione identificate nel *Plan Anual Normativo*, saranno determinati con chiarezza gli obiettivi e gli scopi della norma, i termini e i tempi in cui devono essere esaminati i risultati della sua attuazione, i criteri di valutazione da utilizzare e l'indicazione dell'ente deputato a svolgerla<sup>1381</sup>. Infine, in conformità a quanto disposto all'art. 26, comma 9, della stessa legge a seguito della riforma del 2015, viene aggiunto tra i compiti dell'Ufficio di coordinamento e qualità l'onere di precisare nell'*Informe* sulla qualità tecnica della proposta normativa anche se si ritiene opportuna la valutazione *ex post* dell'attuazione della disciplina oggetto di esame<sup>1382</sup>. Il sistema di valutazione *ex post*, così configurato, rappresenta uno dei più importanti passi avanti compiuti nell'ordinamento spagnolo in questo ambito; oltre a perseguire il miglioramento del sistema economico, ambisce a rappresentare uno strumento di democrazia nella misura in cui permette ai destinatari delle norme di allocare più facilmente la responsabilità delle iniziative legislative in capo ai rispettivi promotori<sup>1383</sup> e di valutare l'adeguatezza del contenuto in modo

---

<sup>1380</sup> Come stabilito dall'art. 2 del *Real Decreto 931/2017*, la memoria di analisi di impatto normativo dovrà comprendere un paragrafo relativo alla forma in cui deve essere effettuata la valutazione *ex post*.

<sup>1381</sup> In conformità all'articolo 3, c. 2, del *Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa*.

<sup>1382</sup> Alcune proposte di miglioramento del sistema sono avanzate da P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36/2015.

<sup>1383</sup> F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017, pp. 139-177.

oggettivo, contribuendo in tal guisa a combattere l'alto livello di disaffezione sociale di costoro nei confronti del sistema rappresentativo<sup>1384</sup>.

## 6. GLI APPORTI ESTERNI AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO TRA VALUTAZIONE E RAPPRESENTANZA DI INTERESSI

di *Giulia Signori*

### 6.1. *Gli spazi di intervento e partecipazione nelle varie fasi del procedimento legislativo*

L'ampliamento del novero dei soggetti formalmente abilitati o di fatto chiamati a partecipare al processo di formazione della legge è un fenomeno che caratterizza in maniera generalizzata tutte le esperienze costituzionali democratiche del secondo dopoguerra.

Sebbene, nella maggior parte dei sistemi costituzionali contemporanei, l'attribuzione della funzione legislativa ricada esclusivamente sulle Camere e formalmente l'atto legislativo rimanga solo ad esse imputabile, si verifica con grande frequenza che il contenuto di tale atto sia già stato in gran parte definito nelle fasi preliminari del procedimento, tanto che l'intervento degli organi parlamentari arriva a compiere funzioni quasi *sanzionatore* piuttosto che di esercizio di un potere normativo autonomo<sup>1385</sup>. La sovranità della legge e del Parlamento attraversa una fase di crisi che si manifesta attraverso generalizzati processi di delegificazione, nonché di concentrazione – anche in sede di procedimento legislativo ordinario – del potere decisionale nelle mani dell'organo esecutivo. Inoltre, l'indebolimento dei sistemi di rappresentanza tradizionale, fondati sul ruolo di mediazione e composizione degli interessi individuali svolto dai partiti, è in parte responsabile di un mutamento della percezione sociale della legittimità delle istituzioni politiche. Mentre, in passato, esse – e specialmente il Parlamento – fondavano la loro legittimazione sulla capacità di includere i vari gruppi sociali nella vita politica attraverso i meccanismi di rappresentanza e voto, ad oggi si trovano a dover ripensare i presupposti di legittimità del loro operato; la loro legittimazione, in altre parole, si misura in termini di capacità di includere gli individui e i gruppi sociali nel processo decisionale e di giustificare gli esiti di tali processi in maniera convincente<sup>1386</sup>.

Tutti questi fattori, e le connessioni esistenti tra di essi (crisi della legge, strettamente connessa alla crisi del Parlamento e dei meccanismi di rappresentanza del sistema partitico), hanno prodotto una generale perdita di consenso sulla legittimità dell'esercizio del potere legislativo, che giunge ora ad avere bisogno di un ulteriore procedimento di convalida che si compie spesso al di fuori del procedimento legislativo *stricto sensu* inteso<sup>1387</sup>.

È questa, dunque, la chiave di lettura attraverso cui si vogliono presentare gli istituti che

---

<sup>1384</sup> K. VAN AEKEN, *From vision to reality: Ex post evaluation of legislation*, in *Legisprudence*, vol. 5, n. 1/2011.

<sup>1385</sup> G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, 1991, p. 97 s.

<sup>1386</sup> M. CARRASCO DURÁN, *La participación social en el procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, 2014, p. 181.

<sup>1387</sup> G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., pp. 91 e 95.

nell'ordinamento spagnolo permettono l'intervento e la partecipazione di soggetti estranei al Parlamento e al Governo nel procedimento legislativo ordinario. Con la precisazione che, per la loro rilevanza all'interno del processo di integrazione di interessi pubblici e privati nell'attività normativa, particolare attenzione sarà dedicata ai meccanismi consultivi previsti nella fase di iniziativa legislativa governativa. Di fronte ad un Parlamento che vede continuamente messa in discussione la propria capacità di rappresentare coerentemente gli interessi di una società pluralistica, e di un Governo ormai sempre più protagonista dei processi di produzione legislativa, l'intervento di soggetti terzi – siano essi pubblici o privati – nelle varie fasi del procedimento legislativo si può infatti configurare come una risposta all'esigenza di garantire in maniera efficace il rispetto dei principi di trasparenza, qualità della normazione e rappresentanza.

## 6.2. Meccanismi consultivi nella fase dell'iniziativa

Sono pochi gli spazi concessi dal legislatore spagnolo alla partecipazione di soggetti esterni nell'ambito di quello che la dottrina spagnola identifica come *procedimento legislativo in senso stretto*<sup>1388</sup>, composto da tutti gli atti che si susseguono a partire dalla presentazione dell'iniziativa al Parlamento fino alla definitiva approvazione della legge. Il luogo privilegiato della partecipazione e negoziazione nella formazione delle leggi si situa, invece, all'interno di ciò che la stessa dottrina definisce come «processo legislativo»<sup>1389</sup>, e in particolare nel momento – precedente - della formazione dell'iniziativa legislativa. L'interlocuzione con soggetti esterni ha, quindi, come principale protagonista non tanto l'organo legislativo, quanto quello esecutivo, che nell'ordinamento spagnolo si configura come titolare privilegiato del potere di iniziativa. Ciononostante, gli istituti e le prassi di mediazione operanti a livello governativo finiscono inevitabilmente per produrre il loro riflesso anche nelle fasi parlamentari del procedimento; la loro rilevanza è tale che non è possibile prescindere dal loro esame per tentare di fornire una spiegazione completa del risultato legislativo<sup>1390</sup>.

I progetti di legge governativi, infatti, sono spesso presentati come il risultato di un accordo e di un processo di negoziazione con i soggetti portatori di interessi all'interno dei settori di intervento della legge che viene presentata alle Camere. Se, nella maggior parte dei casi, la partecipazione di tali soggetti avviene a livello informale, attraverso conversazioni o negoziazioni con i dipartimenti incaricati dell'elaborazione dell'*anteproyecto*<sup>1391</sup>, negli ultimi anni si è registrata una tendenza alla procedimentalizzazione del processo di formazione dell'iniziativa, anche per quanto riguarda la partecipazione di soggetti portatori di interessi<sup>1392</sup>. Tale tendenza si concretizza nella previsione a livello legislativo di una serie di meccanismi di consultazione nella fase di formazione dell'iniziativa. Il soggetto proponente, in altre parole, è chiamato a sollecitare

---

<sup>1388</sup> G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 96.

<sup>1389</sup> *Ibidem*.

<sup>1390</sup> G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 97.

<sup>1391</sup> A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 2010, p. 263.

<sup>1392</sup> G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 101.

ed acquisire i pareri e le relazioni di una serie di organi – pubblici o privati – su opportunità, forma e contenuto dell’iniziativa, finalizzati ad aprire spazi di co-partecipazione e influenza sul processo decisionale per soggetti diversi dal parlamento e dal governo.

La materia, per quanto riguarda l’iniziativa legislativa governativa, è stata recentemente riformata in seguito all’entrata in vigore delle *Ley* 39 e 40 del 2015, di riforma del procedimento amministrativo e del regime giuridico del settore pubblico. Esse hanno introdotto importanti novità in tema di trasparenza, qualità della normazione, valutazione e partecipazione sociale al procedimento di formazione della iniziativa, riformando il procedimento attraverso cui essa deve essere esercitata ed allineandolo ai principi generali stabiliti in materia di potestà regolamentare per tutte le amministrazioni pubbliche<sup>1393</sup>. Alcuni aspetti della nuova disciplina verranno esaminati nel paragrafo seguente, mentre qui ci occuperemo soprattutto di quei meccanismi previsti dall’ordinamento giuridico spagnolo che permettono o impongono al soggetto titolare del potere di iniziativa di richiedere il parere o l’intervento di alcuni organi pubblici dotati di competenze consultive.

I requisiti di presentazione di iniziative di legge governative al Parlamento sono disciplinati dall’art. 88 della CE, che dispone che essi «saranno approvati dal Consiglio dei Ministri che li sottoporrà al Congresso, accompagnati da una indicazione dei motivi e dei precedenti necessari per pronunciarsi su di essi». La Costituzione prevede, quindi, la necessità che i progetti di legge siano corredati, oltre che di un’indicazione dei motivi (su cui *infra*, § 5.3.), anche di tutte quelle relazioni o studi di carattere giuridico, economico o tecnico che, realizzati nella fase di elaborazione del *proyecto*, possano illustrare alle Camere il contenuto e la forma dell’iniziativa che viene presentata<sup>1394</sup>.

Attualmente, la disciplina legislativa della materia è contenuta nel Titolo V della *Ley* 50/1997 sul Governo, che è stato oggetto di rilevanti modifiche in seguito all’entrata in vigore delle *Ley* 39 e 40 del 2015. La principale novità introdotta attraverso questi interventi legislativi consiste nell’aver ulteriormente proceduralizzato la fase anteriore all’invio dei progetti di legge al Parlamento, estendendo ad essa le regole applicabili a tutte le amministrazioni pubbliche per l’elaborazione di progetti di regolamenti<sup>1395</sup>. Si tratta, evidentemente, di una scelta che mira a dilatare e formalizzare gli spazi di partecipazione al processo legislativo nella sua fase prodromica<sup>1396</sup>, ma che si espone inevitabilmente ad un

---

<sup>1393</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2016, p. 434.

<sup>1394</sup> C. GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis artículo 88*, in [www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis), 2018. Sebbene la CE non si esprima esplicitamente in tal senso, l’obbligo o facoltà di acquisire i pareri o le relazioni di organi esterni si può desumere dall’esistenza, nella prima versione dell’art. 88 CE (art. 81 dell’*anteproyecto* della CE) di un ulteriore comma che prevedeva originariamente che, laddove si trattasse di *leyes orgánicas* o di *leyes de base*, i progetti dovessero essere accompagnati dal parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Cfr., sul tema, anche P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2001, p. 66.

<sup>1395</sup> F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2017, p. 23.

<sup>1396</sup> Cfr. *Ley* 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *Exposición de Motivos*, par. IV: «È necessario predisporre una nuova disciplina che, ponendo fine alla dispersione normativa esistente, rafforzi la partecipazione cittadina, la certezza del diritto e la riforma dell’ordinamento. Con questi obiettivi, si stabiliscono per prima volta in una legge i principi sulla base dei quali si devono fondare l’iniziativa legislativa e la potestà regolamentare delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare che il loro esercizio si svolga in conformità ai principi di *better regulation*, di garantire adeguatamente l’audizione e partecipazione dei

gran numero di critiche. La dottrina spagnola ed il Consiglio di Stato hanno, infatti, messo in rilievo l'impossibilità di equiparare l'esercizio della potestà legislativa ad un procedimento amministrativo, se non a costo di produrre una pericolosa confusione tra poteri amministrativi e poteri costituzionali di cui è dotato l'organo esecutivo<sup>1397</sup>.

Comunque, e aldilà delle critiche, l'attuale art. 26 della *Ley 50/1997* sul Governo, oltre a prevedere una serie di meccanismi che favoriscono la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni che rappresentano interessi al processo di formazione dell'iniziativa, impone ora al Governo di corredare i propri progetti di legge con una serie di documenti finalizzati soprattutto ad obiettivi di valutazione ex ante dell'impatto normativo (su cui *infra*, § 5 e ss.). Dei meccanismi di consultazione di organi pubblici si occupa, invece, il comma 4 dello stesso articolo, stabilendo che «quando il testo normativo costituisce un *anteproyecto de ley* o un *proyecto de real decreto legislativo*, compiuti gli adempimenti precedenti, il titolare o i titolari dei dipartimenti proponenti lo rimetteranno, dopo averlo sottoposto alla *Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios*, al Consiglio dei Ministri, affinché tale organo decida sugli ulteriori adempimenti da realizzare, e in particolare sulle richieste di pareri, relazioni e opinioni che risultino opportuni, nonché sui termini per la loro presentazione, fatti salvi quelli che risultino per legge obbligatori». La maggior parte dei procedimenti di consultazione di organi pubblici esterni avviene, dunque, dopo la fase di prima lettura del progetto di legge da parte del Consiglio dei Ministri. I pareri e le relazioni che vengono immessi nel procedimento dopo questa fase si possono distinguere tra quelli la cui richiesta ed acquisizione da parte del governo è obbligatoria in forza di una previsione costituzionale o legislativa, e quelli che sono invece facoltativi, dal momento che sulla loro opportunità e necessità è chiamato a decidere lo stesso Consiglio dei Ministri in prima lettura. Nell'ambito di questi ultimi, si può poi operare un'ulteriore distinzione tra i pareri e le relazioni che provengono da organi pubblici, e quelli che invece vengono emessi da soggetti, organismi ed enti privati, che costituiscono, pertanto, già uno strumento per permettere l'integrazione di interessi e partecipazione sociale nella formazione delle norme<sup>1398</sup>.

Nella CE, l'unico riferimento chiaro ed univoco ad un obbligo per il Governo di richiedere una relazione su un proprio *proyecto de ley* è rinvenibile nella terza disposizione aggiuntiva, sulla riforma del regime economico e fiscale dell'arcipelago delle Canarie: per procedere alla presentazione di un'iniziativa legislativa in materia, il soggetto proponente<sup>1399</sup> è obbligato alla «preventiva consultazione della Comunità Autonoma o, se del caso, dell'organo provvisorio di autonomia»<sup>1400</sup>. Se, in questo caso, non esistono dubbi sul carattere obbligatorio di detto parere, né sulle conseguenze della sua omissione

---

cittadini nell'elaborazione di norme e la prevedibilità e valutazione pubblica dell'ordinamento, come corollari imprescindibili del diritto costituzionale alla certezza del diritto».

<sup>1397</sup> F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, cit., p. 24.

<sup>1398</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 57.

<sup>1399</sup> In questo caso, l'obbligo di attivare il meccanismo di consultazione si attiva nei confronti di chiunque sia titolare del potere di iniziativa e non solo del Governo.

<sup>1400</sup> Il precetto è stato attuato dai c. 3 e 4 dell'art. 45 dello Statuto delle Canarie (oggi articolo 46), che individua nel Parlamento Canario l'organo deputato all'elaborazione della relazione consultiva.

(possibilità di dichiarare incostituzionale la legge comunque approvata)<sup>1401</sup>, esiste invece, in dottrina, una notevole discordanza di opinioni in merito alla sua vincolatività. La tesi che sembra nettamente prevalere, comunque, è quella che propende per l'assenza di effetti vincolanti del parere emesso dal Parlamento Canario, poiché, in caso contrario, si finirebbe per dotare tale organo di una potestà legislativa concorrente con quella delle *Cortes Generales*, a cui invece l'art. 66 CE attribuisce in via esclusiva la funzione di rappresentanza del popolo spagnolo<sup>1402</sup>.

Allo stesso regime giuridico (obbligatorietà, assenza di effetti vincolanti, incostituzionalità della legge come conseguenza dell'omissione) soggiacciono, inoltre, i meccanismi di consultazione obbligatori analoghi previsti dagli statuti di autonomia delle altre Comunità Autonome in relazione ad iniziative legislative di riforma del loro regime tributario<sup>1403</sup>. Gli statuti di autonomia, infatti, fanno parte del c.d. *bloque de constitucionalidad*, ossia dell'insieme di atti giuridici che nell'ordinamento spagnolo sono dotati di pari rango rispetto alla Costituzione. Pertanto, la violazione di loro disposizioni è sanzionata con le stesse conseguenze che derivano dalla violazione di una norma contenuta nella CE.

Profondamente diversi sono, invece, gli effetti che derivano dalla mancata attivazione di quei meccanismi consultivi che, pur essendo altrettanto obbligatori, sono prescritti da norme che fuoriescono dal *bloque de constitucionalidad*.

Si tratta di tutti gli altri innumerevoli pareri o relazioni che il Governo è tenuto a sollecitare ad organi pubblici in forza di una previsione contenuta in *leyes* o, al massimo, in *leyes orgánicas*. Per queste ipotesi, a partire dalla STC 108/1986, il *Tribunal Constitucional* ha stabilito un criterio orientato ad escludere l'invalidità della legge comunque approvata, nonostante la violazione dell'obbligo di consultazione previsto dalla legge. Il Tribunale ha infatti argomentato che, poiché l'art. 88 CE prevede che le relazioni e i pareri richiesti dal governo ad organi consultivi in forza di un obbligo stabilito dalla legge debbano essere allegati al progetto di legge presentato alle Camere, «la mancanza di un determinato precedente acquisterà rilevanza solo nel caso in cui abbia privato le Camere di un elemento di giudizio necessario per la loro decisione». La valutazione in ordine alla rilevanza del precedente per la decisione, però, secondo il *Tribunal Constitucional*, spetta esclusivamente alle Camere stesse che, laddove giungano comunque alla decisione di approvare la legge, esercitano il potere di escludere implicitamente la rilevanza del precedente, precludendo la possibilità di far valere il vizio del procedimento legislativo. In altre parole, secondo la giurisprudenza costituzionale spagnola, sarebbero il Congresso e il Senato ad avere l'ultima parola sulla questione della necessità dei pareri e relazioni provenienti da organi consultivi per il valido perfezionamento del procedimento legislativo, a prescindere da qualsiasi previsione legislativa sulla loro obbligatorietà. Gli effetti, dunque, dell'omissione di relazioni o pareri obbligatori, laddove non si tratti delle ipotesi previste dalla CE o da atti normativi dotati di pari rango, si dispiegherebbero non tanto sulla validità del procedimento legislativo in senso stretto, quanto sulla validità del procedimento amministrativo

---

<sup>1401</sup> La tesi, consolidata, poggia sulla ricostruzione dell'istituto realizzata dal Tribunale costituzionale nella STC 35/1984.

<sup>1402</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 62.

<sup>1403</sup> *Idem*, pag. 63.

precedente all'invio del progetto al parlamento. Secondo il *Tribunal Constitucional*, sarebbe quest'ultimo procedimento ad essere impugnabile davanti alla giurisdizione amministrativa da parte di qualsiasi ente che avrebbe dovuto essere sentito o di qualsiasi organo il cui parere era obbligatorio e non è stato sollecitato<sup>1404</sup>.

Chiarito, dunque, quali siano le conseguenze della loro mancata attivazione, passiamo ad esaminare alcuni dei casi più rilevanti di meccanismi consultivi previsti da leggi organiche od ordinarie nella fase dell'iniziativa legislativa.

Uno degli organi pubblici che più spesso è chiamato ad esprimere un parere o ad emettere una relazione sui progetti di legge governativi è il Consiglio di Stato, supremo organo consultivo del governo *ex art.* 107 CE, incaricato di garantire l'osservanza della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico rispetto ai progetti che esamina, ma anche di esprimere una valutazione sulla loro opportunità e convenienza nell'ambito del principio costituzionale di efficienza della pubblica amministrazione (art. 103 CE). Nel progetto originario della CE, al Consiglio di Stato era espressamente attribuita una funzione consultiva di attivazione obbligatoria in relazione alle più significative iniziative legislative del governo. L'art. 81 dell'*anteproyecto* della CE, infatti, prevedeva che i progetti di legge del governo, qualora costituissero progetti di *leyes orgánicas* o di *leyes de base*, dovessero essere sempre accompagnati dal parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Questa disposizione, però, è stata stralciata dal testo definitivo della Costituzione durante i lavori della Commissione Mista Congresso-Senato; ed una previsione analoga non compare nemmeno nella *Ley Orgánica* di disciplina del Consiglio di Stato (*L.O.* 3/1980)<sup>1405</sup>. Nonostante la funzione costituzionale di quest'organo sia stata, dunque, notevolmente ridimensionata rispetto al modello originario - ma soprattutto rispetto ad altri modelli come quello francese<sup>1406</sup> - sono comunque molte e abbastanza rilevanti le ipotesi in cui il Governo è obbligato a rimettere alla valutazione del Consiglio di Stato i propri progetti di legge - e non è peraltro infrequente che il Governo eserciti la facoltà, comunque attribuitagli, di sollecitare a quest'organo pareri e relazioni anche al di là dei casi previsti dalla legge.

La maggior parte delle ipotesi di consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato sono contenute nella stessa *Ley Orgánica* 3/1980 di disciplina del Consiglio di Stato. Tra le altre, l'organo deve essere sentito in relazione ai progetti di leggi di esecuzione, attuazione e sviluppo di trattati, convenzioni e accordi internazionali e del diritto comunitario, così come in relazione ai progetti di *ley orgánica* attraverso cui si intendano trasferire o delegare competenze statali alle comunità autonome, oltre che per i progetti di legge che intervengano sull'organizzazione, competenza o funzionamento del Consiglio di Stato. Si ricordi, comunque, che la mancata consultazione del Consiglio di Stato soggiace alle regole generali stabilite dal *Tribunal Constitucional* per tutti i meccanismi consultivi prescritti da leggi non dotate di rango costituzionale; pertanto, potrà al massimo dare luogo ad un

---

<sup>1404</sup> A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 265.

<sup>1405</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 66. Per un approfondimento sulle caratteristiche del modello spagnolo rispetto a quello francese, cfr. T. M. NAVARRO CABALLERO, *El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la ley orgánica 3/2004, de 28 diciembre*, in *Anales de Derecho*, 2006, p. 10 ss.

<sup>1406</sup> C. GUTIÉRREZ VICÉN, *Sinopsis artículo 88*, cit.

contenzioso sul procedimento amministrativo previo all'elaborazione del progetto.

Lo stesso discorso vale anche per quanto riguarda l'esercizio del potere consultivo da parte del *Consejo General del Poder Judicial*, organo di governo del potere giurisdizionale spagnolo. La *Ley Orgánica 6/1985 del poder judicial* stabilisce la competenza consultiva di quest'organo relativamente ai progetti di legge in materia di modifica della stessa *Ley Orgánica*, di determinazione e modifica delle circoscrizioni giudiziarie e di decisioni sull'organico e sullo status di giudici, magistrati, ufficiali giudiziari e altro personale; ma meccanismi di consultazione obbligatoria sono previsti anche per i progetti di legge che contengano norme processuali capaci di incidere su aspetti giuridico-costituzionali della tutela dei diritti fondamentali di fronte ai tribunali ordinari, o leggi penali e norme sul regime penitenziario, nonché qualunque altra norma che incida sullo statuto, organizzazione, funzionamento e governo dei *juzgados* e tribunali.

Un altro organo a cui sono attribuite competenze consultive rilevanti nella fase dell'iniziativa governativa è il *Consejo de Política Fiscal y Financiera*, che il Governo deve obbligatoriamente consultare in relazione ai progetti di legge nelle materie enunciate dall'art. 3 della *Ley Orgánica 8/1980* (tra le altre, lo studio e la valutazione dei criteri di distribuzione delle risorse del fondo di compensazione).

Un potere consultivo corredato dall'obbligatorietà della sua attivazione da parte del Governo è attribuito anche alle Comunità Autonome che, secondo quanto dispone l'art. 1 della *Ley 12/1983*, devono essere sentite prima dell'approvazione dei progetti di legge di armonizzazione.

Esistono poi, all'interno di leggi ordinarie settoriali, svariate norme che stabiliscono l'obbligo per il governo di attivare meccanismi consultivi su progetti di legge rispetto a vari soggetti pubblici, tra i quali si segnalano:

- *Consejo Superior de la Función Pública*, in relazione ai progetti di legge in materia di pubblico impiego;
- *Comisión Nacional de Administración Local*, in relazione ai progetti di legge che incidono sull'amministrazione locale;
- *Consejo Escolar del Estado*, in relazione ai progetti di legge che includano norme statali di attuazione dell'art. 27 CE o sul riordino del sistema educativo;
- *Consejos Generales de los Colegios Profesionales*, in relazione ad iniziative riferite alle corrispondenti professioni;
- *Consejo de Cooperación al Desarrollo*, su progetti che disciplinino materia concernenti la cooperazione allo sviluppo;
- *Consejo Asesor del Medio Ambiente*, su tutti i progetti che incidano su questioni ambientali;
- *Consejo Nacional de la Discapacidad*, sulle iniziative in materia di pari opportunità, non discriminazione e accessibilità per le persone diversamente abili;
- *Consejo Económico y Social*, sui progetti di legge che disciplinino materie socio-economiche e inerenti al mercato del lavoro o che incidano su organizzazione, competenze o funzionamento del Consiglio, ad eccezione del progetto di legge di bilancio.<sup>1407</sup>

---

<sup>1407</sup> Per un'analisi più approfondita, nonché per i riferimenti normativi, cfr. F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones*

Risulta evidente da questa non esaustiva enunciazione che la funzione di tali meccanismi partecipativi e consultivi consiste nel permettere la partecipazione e informazione di organismi dotati di importanti funzioni pubbliche – e spesso composti anche da rappresentanti della società civile – alla definizione e valutazione delle politiche governative.

Criteri formali meno stringenti, che si traducono inevitabilmente in un minor margine di intervento di organi esterni nel procedimento di formazione dell’iniziativa, sono previsti invece per la presentazione di *proposiciones de ley* da parte dei gruppi parlamentari o di singoli parlamentari. In particolare, l’art. 124 del Regolamento del Congresso stabilisce che le *proposiciones de ley* devono essere accompagnate da un’*Exposición de Motivos* e dai precedenti necessari per potersi pronunciare su di esse. In relazione alla definizione di quali siano tali precedenti, trattandosi di un concetto giuridico indeterminato, la decisione spetta alla *Mesa* del Congresso, fermo restando che in nessun caso si possa ritenere che si tratti della stessa documentazione esigibile per la presentazione di un *proyecto de ley*. Invece, l’art. 108 del Regolamento del Senato richiede un requisito aggiuntivo rispetto a quanto disposto per il Congresso, poiché, oltre all’indicazione dei motivi (qui denominata *exposición justificativa*), esige la presentazione di una memoria contenente la valutazione del costo economico della proposta; tuttavia, nulla si specifica riguardo ai precedenti necessari per pronunciarsi su di essa<sup>1408</sup>.

Infine, per quanto riguarda l’esercizio dell’iniziativa legislativa da parte delle Comunità Autonome di fronte al Congresso, essa è disciplinata dall’art. 127 del Regolamento del Congresso. Poiché non esiste alcuna disciplina attuativa in cui vengano specificati requisiti formali aggiuntivi rispetto quelli richiesti per le proposte dei deputati o dei gruppi parlamentari, si ritengono validi questi ultimi ai fini della presentazione di una proposta di legge da parte delle comunità autonome<sup>1409</sup>.

### 6.3 I nuovi strumenti di partecipazione dei cittadini nell’elaborazione dei *proyectos de ley* del Governo

La previsione di una disciplina unitaria per l’esercizio, da parte del Governo, del potere di iniziativa legislativa e della potestà regolamentare – introdotta dalle riforme amministrative del 2015 – ha comportato un’estensione significativa degli spazi di partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti di interessi privati nell’elaborazione dei progetti di legge.

Prima dell’entrata in vigore di queste riforme, a tali soggetti erano già riservati alcuni ambiti di intervento nel processo di formazione dell’iniziativa: o in sede di negoziazione informale, ovvero mediante l’operare di meccanismi consultivi facoltativi, che si concretizzavano nella possibilità per il Governo di sollecitare ad enti e organismi privati pareri e relazioni a scopo informativo. Ulteriori meccanismi di partecipazione per via

---

*Públicas*, cit., p. 34 ss.; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, cit., p. 68.

<sup>1408</sup> F. J. CIRIERO SOLETO, *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, cit., pp. 37 e 38.

<sup>1409</sup> *Idem*, p. 39.

telematica erano poi stati applicati in via sperimentale<sup>1410</sup>. Ad esempio, nel 2012, venne realizzata una consultazione pubblica via web sull'*anteproyecto* della *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, finalizzata a raccogliere le osservazioni dei cittadini sulla prima versione del testo del progetto di legge<sup>1411</sup>.

Con le riforme del 2015, però, il legislatore spagnolo ha compiuto un passo ulteriore: decidendo di disciplinare per la prima volta il procedimento di formazione dell'iniziativa legislativa all'interno di una legge sul procedimento amministrativo, ha esteso al primo tutte le garanzie in materia di partecipazione dei cittadini e audizione dei soggetti interessati previste per il secondo, il cui fondamento costituzionale risiede nella lettera a) dell'art. 105 CE<sup>1412</sup>. Sebbene tale principio costituzionale si riferisca in via esplicita esclusivamente al procedimento amministrativo, già prima delle novità introdotte dalle *Ley 39 e 40 del 2015*, si riscontravano in dottrina autorevoli opinioni nel senso della possibilità di estendere le sue finalità anche al processo di elaborazione delle leggi<sup>1413</sup>. Come si evince dall'esame dell'*Exposición de Motivos* della *Ley 39/2015*, la disciplina legislativa dei principi sulla base dei quali si devono fondare l'iniziativa legislativa e la potestà regolamentare risponde anche e soprattutto all'obiettivo di «garantire adeguatamente l'audizione e partecipazione dei cittadini nell'elaborazione di norme e la prevedibilità e valutazione pubblica dell'ordinamento, come corollari imprescindibili del diritto costituzionale alla certezza del diritto»<sup>1414</sup>.

La disciplina generale dei nuovi meccanismi di partecipazione dei cittadini nel procedimento di elaborazione di norme con rango di legge e regolamenti si colloca principalmente all'interno dell'articolo 133 della *Ley 39/2015*<sup>1415</sup> sul procedimento amministrativo. Il comma 1 di tale articolo istituisce l'obbligo per l'amministrazione procedente di realizzare, prima dell'elaborazione di un progetto di legge o di regolamento, un procedimento di consultazione pubblica attraverso il proprio portale web, con l'obiettivo di raccogliere le opinioni e osservazioni dei soggetti e delle organizzazioni potenzialmente interessate alla futura disciplina normativa. Viene definita anche l'ampiezza di questa partecipazione, attraverso l'indicazione delle questioni sulle quali può vertere: i problemi che si vogliono risolvere con l'iniziativa, la necessità o opportunità della sua approvazione, gli obiettivi della disciplina normativa e le possibili soluzioni alternative di carattere normativo e non. Invece, il comma 2 dell'art. 133 ripropone, come ulteriore meccanismo di

---

<sup>1410</sup> A. J. ALONSO TIMÓN, *La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2016, p. 80.

<sup>1411</sup> In tale occasione, la pagina web ricevette un totale di 78.107 visite e vennero registrate 3683 osservazioni sul testo del progetto di legge. Per una sistematizzazione delle principali osservazioni ricevute, vd. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. SECRETARIA DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES, *Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 3 agosto 2012.

<sup>1412</sup> Che stabilisce una riserva di legge per la disciplina della «presenza dei cittadini, direttamente o attraverso le organizzazioni e associazioni riconosciute dalla legge, nel procedimento di elaborazione delle disposizioni amministrative che li riguardano».

<sup>1413</sup> J. J. LAVILLA RUBIRA, *La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo*, in *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, 1998, p. 196.

<sup>1414</sup> *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Exposición de Motivos*, par. IV.

<sup>1415</sup> Le disposizioni di questo articolo sono poi state trasposte anche nell'articolo 26 della *Ley 50/1997* sul Governo, che regola tutto il procedimento di elaborazione di norme aventi rango di legge e regolamenti.

partecipazione, la possibilità per l'amministrazione procedente di dare luogo ad audizioni e consultazioni dei cittadini interessati e delle organizzazioni o associazioni riconosciute dalla legge che raggruppino o rappresentino i soggetti i cui diritti soggettivi e interessi legittimi possano essere lesi dalla normativa e che abbiano fini direttamente relazionati con l'oggetto della stessa <sup>1416</sup>. Inoltre, vincola l'ufficio incaricato dell'elaborazione della proposta normativa a pubblicarne il testo sulla propria pagina web in tutti i casi in cui essa sia potenzialmente in grado di ledere diritti soggettivi o interessi legittimi.

Tutti questi meccanismi di audizione, consultazione ed informazione pubblica devono essere posti in essere, a norma del comma 3 dell'art. 133, in modo tale che i potenziali destinatari della disciplina e tutti coloro che sono chiamati ad apportare un contributo all'elaborazione della stessa siano messi nelle condizioni ottimali per poter esprimere un'opinione. A tal fine, è onere della pubblica amministrazione procedente mettere a disposizione la documentazione necessaria, che deve essere chiara, concisa e riunire tutte le informazioni puntuali per permettere a tutti gli interessati di pronunciarsi.

Questa disciplina di carattere generale è stata trasposta ed attuata, per quanto riguarda il Governo, dall'art. 26 della *Ley 50/1997*, dedicato al procedimento di elaborazione di norme aventi rango di legge e regolamenti da parte del Governo. Tale articolo, attualmente, prevede che, fatta salva la possibilità di far precedere la redazione dei *projectos* e *anteproyectos* da tutti gli studi e pareri che si ritengano necessari per garantire la certezza e legalità della disciplina normativa, la consultazione pubblica debba essere realizzata con carattere previo all'elaborazione del testo dell'iniziativa legislativa attraverso il portale web del dipartimento del Ministero proponente. Con la finalità di dare compimento alla disposizione del comma 4 dell'art. 133 della *Ley 39/2015*, sulla necessità di realizzare la consultazione in modo tale da dare a tutti i potenziali destinatari di essa la possibilità di esprimere la loro opinione, l'art. 26 comma 2 stabilisce anche un termine minimo per la realizzazione della consultazione pubblica, che in nessun caso può essere inferiore a 15 giorni. Per quanto riguarda, invece, il termine per l'audizione dei cittadini o organizzazioni interessate, esso deve essere di almeno 15 giorni lavorativi, ma può essere abbreviato fino a un minimo di 7 giorni lavorativi quando vi siano gravi ragioni e salvo obbligo di motivazione, così come quando si applichi il procedimento d'urgenza.

La scelta di dedicare una disciplina specifica al procedimento di formazione dell'iniziativa legislativa, includendovi anche una serie di norme dedicate ai meccanismi di partecipazione dei cittadini, ha sicuramente il merito di aver prodotto un significativo ampliamento degli spazi di intervento di vari soggetti al procedimento di formazione delle politiche pubbliche. Infatti, in seguito all'entrata in vigore delle riforme amministrative del 2015, si possono distinguere almeno tre nuovi meccanismi volti a permettere la partecipazione dei soggetti privati al procedimento di elaborazione di progetti di legge governativi. La consultazione pubblica via web è uno strumento di carattere generale, che ha come destinatari tutti i cittadini, a prescindere dalla titolarità di diritti o interessi legittimi direttamente coinvolti, ed ha come obiettivo quello di ottenere osservazioni e suggerimenti preliminari sull'opportunità dell'intervento normativo e sulle sue possibili alternative. L'audizione, invece, ha luogo in un momento successivo, poiché ha ad oggetto già il testo

---

<sup>1416</sup> Possibilità che era già contemplata, per quanto riguarda il procedimento di elaborazione di regolamenti da parte del governo, dalla precedente formulazione dell'art. 24 della *Ley de Gobierno*.

articolato pubblicato sul sito web del ministero proponente. L'obiettivo di questo secondo strumento è quello di raccogliere l'opinione e gli apporti dei cittadini direttamente coinvolti nell'applicazione della disciplina normativa proposta, nonché i contributi aggiuntivi di altre persone o enti. Infine, il Governo può rivolgersi direttamente ed individualmente alle organizzazioni o associazioni legalmente riconosciute che siano rappresentative di soggetti titolari di diritti soggettivi o interessi legittimi potenzialmente vulnerati dall'entrata in vigore della proposta legislativa, al fine di integrare la loro partecipazione nel procedimento di elaborazione della proposta.

Ciononostante, sia l'ultimo comma dell'art. 133 della *Ley* 39/2015, sia la disciplina attuativa contenuta nell'art. 26 della *Ley* 50/1997, definiscono anche un considerevole "ambito negativo di partecipazione", cioè una nutrita serie di circostanze in presenza delle quali l'amministrazione precedente può prescindere dall'attivazione dei meccanismi partecipativi di cui ai commi precedenti. Infatti, nel caso del Governo, il procedimento di consultazione pubblica via web diventa facoltativo qualora l'iniziativa legislativa riguardi norme finanziarie o organizzative dell'Amministrazione Generale dello Stato o degli enti che vi dipendono o sono ad essa vincolati, ovvero non abbia un significativo impatto economico, non imponga obblighi rilevanti ai suoi destinatari o disciplini aspetti marginali di una materia, così come nei casi di urgenza. La presenza di una o più di queste circostanze deve essere giustificata e motivata nella *Memoria de Análisis de Impacto Normativo*. Invece, i meccanismi di audizione e informazione pubblica possono essere omessi solo laddove esistano gravi ragioni di interesse pubblico, che devono parimenti essere motivate nella *Memoria de Análisis de Impacto Normativo*, nonché relativamente alle disposizioni finanziarie o che regolano gli organi, cariche o autorità del Governo o delle organizzazioni da esso dipendenti o ad esso vincolate.

Oltre a queste rilevanti eccezioni agli obblighi per il Governo di attivare i meccanismi di partecipazione pubblica, un altro inconveniente della disciplina introdotta attraverso le riforme del 2015 consiste nella mancanza della previsione di conseguenze significative per l'omissione dell'attivazione di tali meccanismi.

Inoltre, il rischio che questi meccanismi si possano convertire in procedimenti formali privi di contenuto e di efficacia sostanziale è particolarmente elevato a causa della mancanza di una disciplina volta a vincolare il Governo ad un obbligo di tenere in considerazione gli apporti ricavati dalla loro attivazione. Senza arrivare all'estremo di rendere i risultati delle consultazioni e audizioni vincolanti, il legislatore spagnolo avrebbe ben potuto, infatti, per lo meno creare un obbligo per il Governo di rispondere alle osservazioni ricevute attraverso la motivazione contenuta nella relazione informativa finale sul progetto di legge.

#### 6.4. *La partecipazione della società civile nella fase centrale del procedimento legislativo*

La fase centrale del procedimento legislativo, anche identificata come *procedimento legislativo in senso stretto*<sup>1417</sup>, si sviluppa a partire dal momento della presentazione di un

---

<sup>1417</sup> G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., p. 96.

progetto o proposta di legge al Parlamento e si conclude con la sua definitiva approvazione, secondo le modalità stabilite dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. È questa la fase in cui si esprime e manifesta il pluralismo politico tipico delle democrazie liberali contemporanee, ed il massimo momento di integrazione e sintesi degli interessi dei cittadini all'interno del risultato legislativo finale.

In questa fase, i meccanismi di partecipazione sociale al processo decisionale si configurano come istituti espressivi del concetto dottrinale di *democrazia partecipativa*<sup>1418</sup>. Si tratta, infatti, di strumenti che permettono ai cittadini – individualmente o attraverso gruppi collettivi – di apportare direttamente informazioni e opinioni rilevanti sulla materia oggetto di regolazione, ed indirettamente influire sulla definizione del testo della legge da approvare<sup>1419</sup>.

Generalmente, negli ordinamenti giuridici in cui è prevista e disciplinata, la partecipazione della società civile alla fase centrale del procedimento legislativo si esplica attraverso meccanismi di udienza e comparizione di soggetti privati rappresentanti di interessi individuali e collettivi dinanzi alle commissioni parlamentari<sup>1420</sup>. Tale possibilità può essere più o meno istituzionalizzata, a seconda della fonte normativa all'interno della quale è prevista. Rileva, inoltre - anche per ragioni di trasparenza -, l'esistenza all'interno degli ordinamenti giuridici di specifici registri istituzionali che permettano di identificare quali siano e quali interessi difendano i soggetti autorizzati ad intervenire nel processo decisionale a livello parlamentare per svolgere la c.d. attività di *lobbying*.

In Spagna, la questione della disciplina della partecipazione della società civile all'attività parlamentare era già stata sollevata nel corso del procedimento di redazione dell'attuale carta costituzionale. Infatti, durante il dibattito costituente, il gruppo di *Alianza Popular* aveva proposto di modificare la disciplina del diritto di petizione di fronte al Parlamento in modo da includervi anche una disposizione che permettesse alle commissioni di ricevere, nel corso di sedute pubbliche, «delegazioni di gruppi di pressione». A tal fine, si prevedeva anche una riserva di *ley orgánica* per l'istituzione di un sistema di controllo e registro per i gruppi di pressione permanenti<sup>1421</sup>. La proposta, tuttavia, non ricevette i voti necessari per poter avanzare alle fasi successive dei lavori costituzionali, e venne quindi espunta dal testo finale della CE.

Allo stesso modo, scarso successo hanno avuto anche le successive iniziative legislative presentate in materia, soprattutto finalizzate all'istituzione e implementazione di registri ufficiali dei gruppi di pressione legittimati all'interlocuzione con il potere legislativo<sup>1422</sup>. Attualmente, l'unico registro pubblico esistente – il *Registro de Grupos de Interés de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* – ha carattere settoriale: creato con la Risoluzione del 9 marzo 2016 della Presidenza della Commissione, mira a riunire, attraverso un meccanismo di registrazione volontaria, i dati relativi ai gruppi di interesse e

---

<sup>1418</sup> A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, 1980, p. 133.

<sup>1419</sup> M. J. LARIOS PATERNA, *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas*, in *Revista catalana de dret public*, 2008, p. 184.

<sup>1420</sup> M. CARRASCO DURÁN, *La participación social en el procedimiento legislativo*, cit., p. 186.

<sup>1421</sup> M. I. VÉLEZ ÁLVAREZ, F. DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2014, pp. 354 ss.

<sup>1422</sup> *Ibidem*.

pressione operanti intorno alla *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*. Forse sulla scorta del relativo successo registrato con questa iniziativa, lo stesso anno è stata anche presentata al Congresso, dal *Partido Popular*, una *proposición de ley* volta a modificare il Regolamento del Congresso per introdurvi una disciplina dei gruppi di pressione. Tale proposta, che prevede l'istituzione di un registro pubblico obbligatorio per tutti i soggetti portatori di interessi che vogliano interloquire con i deputati, è attualmente in attesa di discussione, dopo aver superato la fase della *toma en consideración* il 3 marzo 2017.

Nonostante l'assenza di una disciplina giuridica che regoli istituzionalmente la loro attività, comunque, la prassi parlamentare registra una presenza costante e permanente di gruppi di pressione che collaborano con i decisori pubblici, interagiscono con i rappresentanti dei cittadini e possiedono la capacità di informare e influenzare i parlamentari nel corso dello svolgimento dell'attività legislativa<sup>1423</sup>. Sebbene non si tratti di una possibilità espressamente contemplata dai regolamenti, né per la verità particolarmente frequente nella prassi, nulla impedisce alle Camere, qualora lo ritengano opportuno, di richiedere pareri, relazioni o studi ad organizzazioni o enti privati sui progetti o proposte di legge in esame<sup>1424</sup>. Molto più diffusa, invece, anche in questa fase del procedimento legislativo, è la partecipazione informale di soggetti esterni; infatti, la pubblicazione dei progetti e delle proposte di legge nel *Boletín Oficial de las Cortes Generales* permette ai cittadini e agli organismi interessati di venire a conoscenza del loro contenuto e di indirizzare direttamente ai gruppi parlamentari proposte di modifica che in certi casi possono esercitare un'influenza incisiva sugli emendamenti presentati dai gruppi nelle varie fasi del procedimento<sup>1425</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di dar luogo ad audizioni o comparizioni formali di cittadini o gruppi di cittadini di fronte alle commissioni competenti, l'art. 44 co. 4° del Regolamento del Congresso si limita a contemplare, in modo molto generico, la facoltà per le Commissioni di richiedere, per mezzo del Presidente, «la comparizione di altre persone competenti sulla materia» (oltre ai membri del governo, autorità e funzionari pubblici) affinché esse possano informare e assistere i lavori della Commissione; e l'art. 67 del regolamento del Senato, similmente, autorizza le Commissioni a richiedere la presenza di altre persone per ottenere informazioni su questioni rientranti nelle loro competenze.

Anche se la *ratio* di queste disposizioni sembrerebbe risiedere nell'esigenza di ampliare le informazioni a disposizione dei parlamentari attraverso l'intervento e l'apporto di soggetti esterni dotati di comprovata esperienza in materia, tuttavia, le norme vengono spesso interpretate in senso estensivo per autorizzare la comparizione di persone o organizzazioni rappresentative di gruppi sociali interessati al procedimento di elaborazione della legge<sup>1426</sup>. I seppur scarsi studi statistici disponibili in materia permettono di comprovare questa affermazione, nonché di ricavare un'idea di quali siano gli ambiti

---

<sup>1423</sup> A. CASTILLO-ESPARCIA, *Los lobbies en el Congreso de los Diputados*, in *Actas V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social - Universidad de La Laguna*, [www.revistalatin.org](http://www.revistalatin.org), 2013, p. 9

<sup>1424</sup> A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 266.

<sup>1425</sup> *Ibidem*.

<sup>1426</sup> M. A. PRESNO LINERA, *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2012, p. 106.

settoriali maggiormente rappresentati e difesi attraverso l'attivazione dei meccanismi di *audiencias* o *comparencias* parlamentari. In particolare, l'analisi delle 3312 *comparencias* celebrate dalla I alla X legislatura al Congresso dei Deputati dimostra che, a fronte di 874 persone intervenute nei lavori delle commissioni parlamentari in qualità di esperti, ben 2438 interventi sono stati riservati a soggetti od enti che possono essere classificati come rappresentanti di interessi<sup>1427</sup>. Tra questi ultimi, 1531 *comparencias* sono consistite in interventi di soggetti od organizzazioni a difesa di interessi materiali (organizzazioni imprenditoriali, confederazioni agricole, organizzazioni sindacali e associazioni professionali), mentre 907 in interventi di soggetti od organizzazioni a difesa di interessi morali (enti confessionali, gruppi di categoria, gruppi di difesa di interessi comuni, ONG, *think tank*)<sup>1428</sup>.

Dal punto di vista procedurale, vista la genericità delle norme che la contemplano, la possibilità di dar luogo ad *audiencias* o *comparencias* in sede parlamentare è considerata una eventualità del tutto eccezionale del procedimento legislativo, nella cui disciplina non viene contemplata come vera e propria fase, neppure facoltativa<sup>1429</sup>. Pertanto, per poter procedere alla celebrazione di *audiencias* o *comparencias*, la prassi prevede che la *Mesa* della Commissione competente provveda all'adozione di uno specifico accordo. Attraverso tale atto, si suole stabilire un termine affinché i vari gruppi parlamentari avanzino le rispettive proposte di *comparencias*, spettando la decisione finale sulla loro ammissione alla *Mesa* della Commissione.<sup>1430</sup> Proprio sulla scarsa trasparenza e democraticità di questo procedimento insiste quella parte della dottrina spagnola che invoca la necessità di introdurre nell'ordinamento una regolamentazione del fenomeno del *lobbying* in Parlamento<sup>1431</sup>. E, d'altra parte, non mancano opinioni secondo cui la macchinosità e opacità di tale procedimento sarebbe in gran parte responsabile anche dello scarso utilizzo che se ne è fatto nel corso delle varie legislature<sup>1432</sup>.

## 7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A fronte di una disciplina sul procedimento legislativo ordinario che si limita a individuare i soggetti titolari dell'iniziativa e a tratteggiare la distinzione tra *proyectos* e *proposiciones de ley*, indicando un significativo *favor* per i primi, sono i Regolamenti parlamentari a farsi carico – su espresso rinvio costituzionale – della disciplina di dettaglio delle singole fasi e degli organi coinvolti in un procedimento che, nel suo complesso, appare altamente formalizzato. In particolare, se ne

---

<sup>1427</sup> A. CASTILLO-ESPARCIA, *Los lobbies en el Congreso de los Diputados*, cit., pp. 11 ss.

<sup>1428</sup> *Ibidem*.

<sup>1429</sup> A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 266 ss.

<sup>1430</sup> *Ibidem*.

<sup>1431</sup> M. A. GONZALO ROZAS, G. CAVERO CANO, *Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, 2013, p. 208.

<sup>1432</sup> I dati disponibili in letteratura, relativi alla VII Legislatura (2004-2008), mostrano che, su un totale di 215 progetti e proposte di legge rispetto a cui è stato aperto il termine per proporre emendamenti, il procedimento di *audiencias* è stato celebrato solo per 23. Cfr. A. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., p. 267.

evidenziano di seguito gli elementi più caratterizzanti. In primo luogo, rileva il ruolo preponderante dei gruppi parlamentari a detrimento delle facoltà dei singoli rappresentanti, essendo i primi gli esclusivi titolari dell'iniziativa parlamentare, della facoltà di presentare gli *enmiendas a la totalidad* e di ripresentare in Aula gli emendamenti non accolti in Commissione. In secondo luogo, è significativa la sottoposizione del testo a una valutazione complessiva di merito in Assemblea già prima dell'istruttoria in Commissione, in occasione del dibattito sulla *toma* della proposta e sulla *devolución* del progetto al Governo. Inoltre, la compressione della potestà emendativa dell'Assemblea mira a preservare il testo approvato dalla Commissione, esaltandone il peso politico all'interno dell'*iter*. La previsione da parte del Regolamento del *Congreso* di una presunzione di delega della *competencia legislativa plena* alle Commissioni per tutti i progetti e le proposte di legge costituzionalmente delegabili ha reso poi il procedimento decentrato in Commissione tanto o addirittura più comune di quello normale di esame e di approvazione diretta da parte dell'Aula, rispondendo efficacemente a un'esigenza di razionalizzazione del lavoro legislativo delle *Cortes*, relativamente all'esame dei testi di minore importanza o di elevato contenuto tecnico; quest'esigenza appare soddisfatta anche dal procedimento in lettura unica, che specularmente al procedimento decentrato elimina le fasi della *Ponencia* e della Commissione, nonché dai procedimenti d'urgenza, che comportano una drastica riduzione dei termini ordinariamente previsti per l'esame dei progetti e delle proposte di legge. Da ultimo, il modello spagnolo di bicameralismo, se da un lato garantisce agevolmente la prevalenza della Camera bassa nel procedimento legislativo, dall'altro configura il Senato come una debole Camera di riflessione, senza valorizzarne adeguatamente la vocazione regionalistica.

Sul versante dei rapporti fra Governo e *Cortes* e della proiezione di questi nella dinamica parlamentare maggioranza-opposizione, si è rilevato come il procedimento legislativo subisca in modo determinante l'*influenza governativa* sia nella procedura che nella sostanza. In tal senso, i fattori dai quali poter trarre l'esatta consistenza delle prerogative del Governo nell'esercizio della funzione legislativa ordinaria si ritiene corrispondano all'assoluta prevalenza all'interno dell'iniziativa legislativa di quella governativa, ai meccanismi procedurali – come il salto per i *proyectos* della *toma en consideración* e la *tramitación urgente* – che ne assicurano proseguimento dell'*iter* parlamentare con trattazione prioritaria e, infine, alle facoltà di intervento nei procedimenti di iniziativa non governativa. Sulla base di quanto emerso ed analizzato, le attribuzioni che fanno del Governo il promotore sostanziale della funzione legislativa non meritano un giudizio di assoluto disfavore. La previsione delle stesse infatti sembra piuttosto rispondere ad un'esigenza di concretizzazione del potere di direzione della politica nazionale affidatogli dalla Costituzione all'art. 97, la cui via di esercizio maggiormente affidabile consiste senz'altro nell'azione diretta attraverso la funzione legislativa. Allo stesso modo, sono apprezzabili quelle peculiarità del sistema che nel complesso conferiscono al Governo la legittimazione a ricoprire il ruolo di *dominus* della legislazione e, fra queste, soprattutto la recente previsione dei meccanismi di consultazione nel corso della formazione dell'*iniciativa gubernamental*. Tuttavia, sono rilevabili anche delle non trascurabili ricadute negative dell'influenza governativo-maggioritaria – individuabili dalla prospettiva del Governo soprattutto

nelle possibilità di opposizione diretta e di interferenza indiretta nell'*iter* delle *proposiciones* – che rischiano di compromettere l'equilibrio fra i diversi poteri nel complessivo contesto della funzione legislativa e di offuscare pertanto la *potestad* riconosciuta in tale ambito alle Camere.

I riflettori sul ruolo delle forze minoritarie nell'*iter* legislativo spagnolo sono stati riaccesi a seguito dell'inedito risultato elettorale del 2016, che ha frammentato il *Congreso* in quattro gruppi parlamentari, producendo un'opposizione al suo interno divisa e un Governo appoggiato solo da una minoranza dei parlamentari. La mancanza di una normativa puntuale che definisca l'opposizione e le riconosca strumenti idonei per opporsi incisivamente alla maggioranza e al Governo ha generato un corto circuito che ha paralizzato il funzionamento del sistema politico. Lungi dal rovesciare la regola secondo la quale chi vince debba governare e chi perde debba rappresentare, è *sine dubio* necessaria per creare un equilibrio proficuo, una rivisitazione degli strumenti di intervento delle forze di opposizione, che consenta a queste ultime di partecipare attivamente al procedimento legislativo; forse questa è la strada per una legislazione che, seppur contenuta numericamente, risulta *matura*, migliorata qualitativamente perché nata nel fertile terreno del dialogo.

Passando all'esame del sistema di valutazione della legislazione, si è osservato come recenti trasformazioni sociali hanno messo alla prova la capacità dell'istituzione parlamentare di elaborare atti legislativi dal contenuto formale e materiale adeguato a fare fronte alle nuove esigenze, assicurando in tal modo la più ampia protezione ai diritti e alle libertà costituzionalmente tutelate. Negli ultimi due decenni la sfida è stata raccolta attraverso un'accorta attuazione della cornice costituzionale in materia – come interpretata dal *Tribunal Constitucional* – con particolare riferimento agli artt. 9, comma 3, e 88 CE, che prescrivono, rispettivamente, il principio di certezza del diritto e i requisiti di qualità formale dell'iniziativa governativa. L'evoluzione del sistema della tecnica normativa e della qualità della legislazione è stata fortemente influenzata dai rapporti dell'OCSE e dagli obiettivi sottesi al diritto dell'Unione Europea, sulla spinta dei quali è stato ridisegnato il quadro normativo che guida i promotori delle proposte di legge sotto il profilo del *drafting* formale e sostanziale, sono stati istituiti organi *ad hoc* deputati a svolgere attività di controllo a garanzia del coordinamento e della qualità dell'attività normativa ed è stato ripensato il sistema di analisi di impatto della regolazione *ex ante* ed *ex post*. In tal guisa, la razionalizzazione dell'attività legislativa mediante i sistemi di controllo e di valutazione d'impatto si atteggia sia come incentivo allo sviluppo economico del Paese, sia come strumento di democrazia nella misura in cui favorisce il controllo politico sulle iniziative legislative del Governo, consentendo di individuare più facilmente la responsabilità delle stesse e contribuendo a combattere l'alto livello di disaffezione nei confronti del sistema rappresentativo.

Anche per ciò che concerne, infatti, la questione della partecipazione e intervento della società civile nelle varie fasi del procedimento legislativo, il legislatore spagnolo negli ultimi anni si è principalmente mosso nella direzione di valorizzare le potenzialità della fase dell'iniziativa governativa, piuttosto che insistere sull'opportunità di restituire al Parlamento un ruolo centrale come sede di mediazione degli interessi sociali. La previsione di una disciplina unitaria per l'esercizio, da parte

del Governo, delle potestà legislative e regolamentare – introdotta dalle riforme amministrative del 2015 – ha comportato un'estensione significativa degli spazi di partecipazione dei cittadini e dei rappresentanti di interessi nell'elaborazione dei progetti di legge, rafforzata ulteriormente dalla previsione di nuovi strumenti di partecipazione che si avvalgono delle tecnologie digitali. D'altra parte, il mancato intervento sulla disciplina regolamentare dell'istituto delle *audiencias* in sede di commissioni parlamentari – che pur costituisce, nella prassi, l'unico strumento idoneo ad offrire spazi di integrazione degli interessi della società civile all'interno del procedimento legislativo – impedisce di considerare gli esiti di tale processo come veri e propri istituti di democrazia partecipativa. In tal senso, l'esperienza di altri paesi e di alcune Comunità Autonome offre alcuni modelli di orientamento per introdurre la partecipazione sociale nel procedimento legislativo del Congresso e del Senato e per restituire al Parlamento un ruolo centrale come sede di mediazione degli interessi.

## BIBLIOGRAFIA

- AJA FERNÁNDEZ E., *Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo*, in *Anuari de Dret Politic*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1983.
- ALONSO TIMON A. J., *La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 34/2016.
- ALVAREZ VELEZ M. I., *La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación ex-ante*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017.
- ALZAGA O., *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1983.
- AMAYA J. A., *El control jurisdiccional de los interna corporis acta*, in *Revista de Derecho Publico*, n. 1/2011.
- ANGULO RODRÍGUEZ E., *Iniciativa legislativa gubernamental: artículo 88*, in ALZAGA O. (a cura di), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1983-1989.
- ARANDA ALVAREZ P., *Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 39/1996.
- ARAGÓN REYES M., *La iniciativa legislativa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986.
- ARAGÓN REYES M., *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel, Madrid, 2016.
- ARAGÓN REYES M. – GÓMEZ MONTORO Á.J., *El Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- ARCE JANÁRIZ A., *Artículo 75*, in CASA BAAMONDE M. E. – RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER M. (a cura di), PEREZ MANZANO M. – BORRAJO INIESTA I. (coordinato da), *Comentarios a la Constitución española: 30º aniversario*, Las Rozas, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2009.
- BASSO L., *Il principe senza scettro*, Feltrinelli, Milano, 1958.
- BELELLA C., *L’AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Spagna e della Francia*, «I paper dell’Osservatorio», Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), n.

5/2013.

BENTHAM J., *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2000.

BIGLINO CAMPOS P., *Veinticinco años de procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 58-59/2003-2004.

BLANCO VALDÉS R. L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, II ed., 2009.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F., *Artículo 66*, in CASA BAAMONDE M. E. – RODRÍGUEZ PIÑERO BRAVO FERRER M. (a cura di), PEREZ MANZANO M. – BORRAJO INIESTA I. (coordinato da), *Comentarios a la Constitución española: 30º aniversario*, Las Rozas, Madrid, Fundación Wolters Kluwer España, 2009.

CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Vol. secondo*, Roma.

CARRASCO DURÀN M., *La participación social en el procedimiento legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 89/2014.

CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, CNRS Éditions, Parigi, 1920-1922.

CARRETERO PÉREZ A., *Concepto constitucional de fuentes del derecho*, in AA. VV., *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. I, Madrid, 1979.

CASTILLO-ESPARCIA A., *Los lobbies en el Congreso de los Diputados*, in *Actas V Congreso Internacional Latina de Comunicación Social - Universidad de La Laguna*, [www.revistalatina.org](http://www.revistalatina.org), 2013.

CENTENERA SÁNCHEZ-SECO F. J., *La consistencia en el lenguaje de las normas: hacia una propuesta consistente*, in *Revista Ius et Praxis*, anno 18, n. 2/2012.

CENTENERA SÁNCHEZ-SECO F. J., *Recursos para formar en redacción de textos legales*, in *Revista de Llengua i Dret*, n. 65/2016.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA G., *Principio, Realidad y Norma: El Valor De Las Exposiciones De Motivos (Y De Los Preámbulos)*, Editorial Reus, S. A., Madrid, 2015.

- CIRIERO SOLETO F. J., *El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 29/2017.
- CODERCH, S., *La compilación y su historia: estudios sobre la codificación y la interpretación de las leyes*, Bosch, Barcelona, 1985.
- CODERCH S., *Técnica legislativa y teorías de la regulación*, Working Paper Barcelona, n. 208/2004.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Memoria de la VIII legislatura*, Madrid, 2011.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Memoria de la X legislatura*, Madrid, 2016.
- DE ESTEBAN J. – LÓPEZ GUERRA L., *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1992.
- DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F., *La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 36/2017.
- DE VERGOTTINI G., *Opposizione Parlamentare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Giuffré, Milano, 1980.
- DÍAZ DE MERA RODRÍGUEZ A., *Gobierno de la crisis. Uso y abuso del Decreto-ley*, in *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 24/2011.
- DÍAZ REVORIO F. J., *El lenguaje en las normas jurídicas. Los Parlamentos y la RAE*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 22/2014.
- DIEZ PICAZO L. M., *Constitución y fuentes del Derecho*, in *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 21/1979.
- DIEZ PICAZO L. M., *Los Preámbulos de las leyes* in AA.VV., *Estudios de Derecho Público en homenaje a Ignacio de Otto*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1993.
- ENTRENA CUESTA R., *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid, 1981.
- EZQUIAGA GANUZAS F. J., *Concepto, valor normativo y función interpretativa de las exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 20/1988.
- FERNÁNDEZ RIVIERA R.M. – DÍAZ CREGO M., *Procedimiento legislativo, calidad y evaluación de las leyes*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 74/2008.
- FERNÁNDEZ SEGADO F., *La delegación de la competencia legislativa en las comisiones (Algunas reflexiones constitucionales desde la perspectiva italiana)*, Relazione presentata al Seminario internazionale «Eficiencia y eficacia de la actividad legislativa en el siglo XXI», organizado dalla

- Camera dei Rappresentanti della Repubblica Orientale dell'Uruguay, Montevideo, ottobre 2001.
- FONT I LLOVET T., *Los órganos consultivos y la calidad normativa*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009.
- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957.
- GALVEZ MONTES J., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VII, Cortes Generales Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid, 1979.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ P., *La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 59/2000.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n. 11/2001.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 59/2003.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 16/2005.
- GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ P., *Nociones de técnica Legislativa para uso Parlamentario*, in *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 13/2005.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ P., *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Objetivo: mejorar la calidad de las leyes. Cinco propuestas de técnica legislativa*, in *Revista de las cortes generales*, n. 80/2010.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Técnica legislativa y seguridad jurídica ¿Hacia el control*

- constitucional de la calidad de las leyes?*, Cizur Menor, Madrid, 2010.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Manual de técnica legislativa*, Cizur Menor, Madrid, 2011.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 36/2015.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., *Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 38/2016.
- GARCÍA MARTÍNEZ M.A., *La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de Procedimiento Legislativo*, in MORODO LEONCIO R. – DE VEGA P. (a cura di), *Estudios de teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho (UCM) e Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), Madrid, III, 2001.
- GARCÍA ROCA J., *El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario*, in *Revista Vasca de la Administración Pública*, n. 42/1995.
- GARCÍA ROCA J., *La “decostruzione” della legge in Parlamento*, in ROLLA G. – CECCHERINI E. (a cura di), *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giappichelli, Torino, 1997.
- GARRIDO FALLA F., *Las fuentes del derecho y la reserva reglamentaria en el anteproyecto de Constitución*, in *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978.
- GARRORENA MORALES A., *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1980.
- GARRORENA MORALES A., *Escritos sobre la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015.
- GASCÓN ABELLÁN M., *Calidad de las normas y técnica normativa. A propósito del «questionario previo»*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006.
- GERPE LANDÍN M., *Relaciones entre las Cortes Generales y las Asembleas de las Comunidades Autónomas. Las iniciativas de las Comunidades Autónomas en la Constitución Española de 1978*, in *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ I., *Veto presupuestario del Gobierno: ¿mecanismo de bloqueo parlamentario?*, in *Agenda Pública*, 26 Ottobre 2016, reperibile all'url [www.agendapublica.elperiodico.com](http://www.agendapublica.elperiodico.com).

- GÓMEZ LUGO Y., *La tramitación legislativa en lectura única*, in *InDret*, n. 4/2007.
- GONZÁLEZ GÓMEZ A., *La importancia de la técnica legislativa*, in *Revista Debate*, año VI, n.15/2008.
- GONZÁLEZ TREVIJANO SÁNCHEZ P., *Reflexiones sobre la ponencia en el procedimiento legislativo*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 12/1987.
- GONZALO ROZAS M. A. – CAVERO CANO G. *Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 88/2013.
- GRUPO DE ESTUDIOS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1986.
- GUERRERO SALOM E., *Crisis y cambios en las relaciones Parlamento-Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2000.
- GUTIERREZ VICÉN C., *Sinopsis del artículo 88*, in *www.congreso.es*, 2018.
- HAYEK F., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- HEGEL G. W. F., *Scritti storici e politici*, Roma-Bari, Laterza, 1997.
- IACOMETTI M., La Spagna, in CARROZZA P. – DI GIOVINE A. – FERRARI G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009.
- JIMENA QUESADA L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003.
- JUAN LOZANO A. M., *La racionalidad de las leyes: una aproximación a los presupuestos de calidad de las normas y paradigmas para el desarrollo de investigaciones centradas en la creación del Derecho*, in PIÑA GARRIDO L. (coordinado da), *La calidad jurídica de la producción normativa en España*, Instituto de Estudios Fiscales, n. 30/2009.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- LABEAGA J. M. – MUÑOZ C., *La Evaluación de Políticas Públicas en España: Aprendizaje y Práctica Institucional*, in *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, n. 1/2013.
- LARIOS PATERNA M. J., *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas*, in *Revista catalana de dret public*, 2008.
- LAVILLA RUBIRA J. J., *La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo*, in *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1998.

- LIPPOLIS V., *Partiti maggioranza opposizione*, Jovene, Napoli, 2007.
- LÓPEZ GUERRA L., *Considerazioni sulla preminenza del potere esecutivo*, in ROLLA G. (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici, Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Giuffrè, Milano, 1991.
- LÓPEZ GUERRA L., *La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional* in TUDELA ARANDA J. – CORONA FERRERO J. – PAU VALL F. (a cura di), *La técnica legislativa a debate*. Tecnos, Madrid, 1994.
- MAESTRO BUELGA G., *Negociación y participación en el proceso legislativo*, in *Revista de Derecho Político*, n. 32/1991.
- MANZELLA A., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXI, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.
- MARCEN J., *Normalización y racionalización de los Documentos de las Leyes, Decretos leyes y Decretos*, in *Documentación Administrativa*, n. 16/1959.
- MARCILLA CÒRDOBA G., *Racionalidad legislativa: crisis de la ley y la nueva ciencia de la legislación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- MARCOS F., *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*, in *Revista de Administración Pública*, n. 179/2009.
- MARTÍN-CASALS M. – VIVER I PI-SUNYER C., *¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los Proyectos de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 21/1990.
- MARTÍNEZ CORRAL J. A., *Los errores en la redacción y la publicación de las leyes: formas de corregirlos y su incidencia sobre la entrada en vigor de aquellas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 11/2009.
- MARTÍNEZ PUJALTE A., *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 23/2010.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA M., *Los defectos de la composición del Parlamento en la Constitución de 1978*, in *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 15/2004.
- MASSARI O., *Opposizione*, in BOBBIO N. – MATTEUCCI N. – PASQUINO G. (a cura di), *Dizionario di*

- politica*, Utet, Torino, 2004.
- MEDINA GUERRERO M., *El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa*, in PEGORARO L. – PORRAS NADALES A. (a cura di) *Calidad normativa y técnica legislativa: Europa, Estados y Entidades infraestatales*, Librería Bonomo, Bologna, 2003.
- MELLADO PRADO P., *La responsabilidad política del Gobierno en el ordenamiento español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- MENCARELLI A., *Spagna*, in DICKMANN R. – RINELLA A., *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Carocci, Roma, 2011.
- MERCADO PACHECO P., *Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos*, in *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 47/2013.
- MEZZETTI L., *Opposizione politica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1995.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA - SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, CONVERGENCIA Y EMPLEO, *Programa nacional de reformas de España*, Madrid, 2005.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA - SECRETARIA DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES, *Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, 3 agosto 2012.
- MONTERO H. R. – RIERA P., *La riforma del sistema elettorale spagnolo*, in BACCETTI C. – BOLGHERINI S. – D'AMICO R. – RICCAMBONI G. (a cura di), *La politica e le radici*, Liviana, Novara, 2009.
- MONTILLA MARTOS J. A., *Minoría política y Tribunal Constitucional*, Trotta, Madrid, 2002.
- MONTORO CHINER M. J., *La calidad de las normas: ¿desafío al Estado de Derecho?: el test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes*, in *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 48/1985.
- NAVARRO CABALLERO T. M., *El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la ley orgánica 3/2004, de 28 diciembre*, in *Anales de Derecho*, n. 24/2006.
- NAVAS CASTILLO F., *La función legislativa y de control en Comisión parlamentaria: Comisiones de Investigación y Comisiones Legislativas Permanentes con competencia legislativa plena*, Colex, Madrid, 2000.

- OCSE, *Better Regulation in Europe: Spain 2010*, OECD Publishing, Paris, 2010.
- OCSE - Public Governance Reviews, *Spain: from administrative reform to continuous improvement*, OECD Publishing, Paris, 2014.
- OECD, *Reviews of Regulatory Reform: Spain*, OECD Publishing, Paris, 2000.
- OLIVO F., *Spagna, finisce la paralisi, Rajoy eletto capo del governo*, in *La Stampa*, 29 ottobre 2016.
- PANIAGUA E. L., *Leyes orgánicas (un estudio de legislación y jurisprudencia)*, Madrid, 1990.
- PASQUINO G., *L'opposizione*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- PÉREZ ROYO J., *Las fuentes del Derecho*, in *Temas claves de la C. E.*, Tecnos, Madrid, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento istituzioni democrazia*, seminario di studio, Roma, 11-13 dicembre 1979, Giuffrè, Milano, 1980.
- PREDIERI A., *El sistema de las fuentes del derecho*, in *La Constitución española de 1978*, Madrid, 1980.
- PRESNO LINERA M. A., *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 27/2012.
- PULIDO QUECEDO M., *El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n. 12/1999.
- PUNSET R., *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, in *Revista de Derecho Político*, n. 14/1982.
- RECORDER DE CASSO E., *Artículo 75*, in GARRIDO FALLA F. (a cura di), *Comentario a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985.
- RINELLA A., *Lo statuto costituzionale dell'opposizione parlamentare*, EUT, Trieste, 1999.
- RIZZONI G., *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- ROVERSI-MONACO F., *Brevi considerazioni su Governo ed amministrazione nella nuova Costituzione spagnola*, in GARCÍA DE INTERRÍA E. – PREDIERI A., *La Costituzione Spagnola del 1978*, Giuffrè, Milano, 1982.
- ROVIRA FLORES DE QUIÑONES M. C., *Valor y función de las exposiciones de motivos en las normas*

- jurídicas*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1972.
- RUBIO LLORENTE M., *El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 16/1986.
- RUBIO LLORENTE F., *Seis tesis sobre la jurisdicción constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 35/1992.
- RUBIO LLORENTE M., *El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas*, in *Revista Española de la Función Consultiva*, n. 6/2006.
- RUIZ MARTÍNEZ A. M., *Una de las asignaturas pendientes en las administraciones públicas es la generación de información accesible para la evaluación de políticas, servicios u organizaciones públicas*, in *boletic*, n. 78/2016.
- RUIZ ROBLEDO A., *La delegación legislativa en las comisiones parlamentarias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 43/1995.
- RUIZ ROBLEDO A., *Sobre los tipos de procedimientos legislativos*, in *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- RUIZ RUIZ J. J., *El gran ausente: por un estatuto de la oposición política tras 40 años de Constitución*, in *Revista de Derecho Político*, n. 101/2018.
- SAÍNZ MORENO F., *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (art. 88 CE)*, in SAÍNZ MORENO F. – DA SILVA OCHOA J. C., *La calidad de las Leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989.
- SÀINZ MORENO F., (voz) *Seguridad jurídica*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- SÀINZ MORENO F., (voz) *Técnica normativa*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Madrid, 1995.
- SÁNCHEZ NAVARRO Á., *Representación nacional y grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados*, in *Cuadernos de pensamiento político*, n. 12/2006.
- SAN ISIDORO DA SIVIGLIA, *Originium seu Etymologiarum libri XX*, ed. de Otto, Lipsiae, 1833, trad. Cortés, Madrid, 1951.
- SANTAMARÍA J., *Las relaciones entra Gobierno y Cortes en el Anteproyecto*, in AA.VV., *Estudios sobre el Proyecto de Consitutción*, Madrid, 1978.

- SANTAMARÍA PASTOR J. A., *Las Leyes Orgánicas: notas entorno a su naturaleza y procedimiento de elaboración*, in *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 4/1979.
- SANTAMARÍA PASTOR J. A., *Artículo 88* in GARRIDO FALLA F. (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 33/1991.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Las Directrices de Técnica Normativa*, in *Revista de Administración Pública*, n. 170/2006.
- SANTAOLALLA LÓPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013.
- SARTORI G., *Le leggi sull'influenza dei sistemi elettorali*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1/1984.
- SENATO DELLA REPUBBLICA - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO, *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna*, Roma, n. 10/2016.
- SENÈN HERNÁNDEZ M., *Artículo 75: el Pleno y las Comisiones*, in ALZAGA O. (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VI, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999.
- SOSA WAGNER F., *Aproximación al tema de las leyes orgánicas*, in *La Constitución Española y las fuentes del derecho*, vol. III, Madrid, 1979.
- STANCATI Z., *La valutazione delle regole in Spagna: gli ultimi saranno i primi?* in CARLI M. (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007.
- SUÀREZ F., *Tractatus de legibus ac de Deo legislatore*, Reus, Madrid, 1918-1921.
- TAJADURA TEJADA J., *Exposiciones de motivos y preámbulos*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 44/1998.
- TAJADURA TEJADA J., *Sobre Los Preámbulos De Las Leyes*, in *Revista jurídica de Navarra*, n. 29/2000.
- TUDELA ARANDA J., *Calidad normativa y renovación del concepto de Ley*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 52/2001.
- VAN AEKEN K., *From vision to reality: Ex post evaluation of legislation*, in *Legisprudence*, vol. 5, n. 1/2011.

VÉLEZ ALVAREZ M. I. – DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F., *Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, n. 33/2014.

VILLACORTA MANCEBO L., *Hacia el equilibrio de poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989.

VIVER IPI-SUNYER C., *Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance provisional de una década*, in *Autonomies*, n. 21/1996.ri, in *Giur. cost.*, n. 3/2014.